HOUSE OF COMMONS
CANADA

NORTHERN COD: A FAILURE OF CANADIAN FISHERIES MANAGEMENT

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chairman

November 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

106-01453/

NORTHERN COD: A FAILURE OF CANADIAN FISHERIES MANAGEMENT

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chairman

November 2005

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIR

Tom Wappel

VICE-CHAIRS

Gerald Keddy

Peter Stoffer

MEMBERS

Raynald Blais
John Cummins
Rodger Cuzner
Loyola Hearn
Randy Kamp
Bill Matthews
Shawn Murphy
Jean-Yves Roy
Scott Simms

CLERK OF THE COMMITTEE

James M. Latimer

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE

LIBRARY OF PARLIAMENT

François Côté, Analyst
Alan Nixon, Principal

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

FOURTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee has studied the northern cod, including the events leading to the collapse of the fishery and the failure of the stock to re-establish itself since the moratorium and is pleased to report as follows:

TABLE OF CONTENTS

Introduction 1

The fishery and the stock structure 3

Past committee work related to the collapse of cod stocks 7

Causes for the collapse of the fishery 8

Reasons for lack of recovery 10

Recovery efforts 13

Re-opening the fishery 15

Distrust between fishermen, scientists and fisheries managers 18

Reinvestment in cod science 20

Protection of sensitive fish habitat 22

Listing of cod under SARA 27

Size of seal population and impact on the recovery of northern cod 29

Conclusion 30

LIST OF RECOMMENDATIONS 33

APPENDIX A — LIST OF RELEVANT PAST RECOMMENDATIONS (1998 TO 2003) 37

APPENDIX B — LETTER OF TOM WAPPEL, CHAIRMAN OF THE COMMITTEE, TO THE HONOURABLE ROBERT THIBAULT, MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS (2003) 41

APPENDIX C — LIST OF BRIEFS 45

APPENDIX D — LIST OF WITNESSES 47

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 49

MINUTES OF PROCEEDINGS 51

Northern Cod: a failure of Canadian fisheries management

Introduction

Northern cod was at one time the largest groundfish resource in the Northwest Atlantic Ocean. Indeed, "the northern cod stock was once one of the world's greatest fish stocks."[1] As a marketable commodity, cod has been exploited heavily for centuries, most notably in the past 50 years. Entire communities depended on that resource.[2] Yet, we "pushed" the northern cod to the brink of extinction by overfishing.

As put by one witness, Dr. Barbara Neis, Professor of sociology at Memorial University of Newfoundland, "the simple response to the question of why fish stocks collapsed, in this case the northern cod stock, is that stocks collapse when the mortality rate for a given stock exceeds its capacity to successfully reproduce. This response tells us nothing about the dynamic processes that [brought] fish stocks to this point and that exert considerable influence on responses to such collapses."[3] Therefore, the more fundamental issue is what caused overfishing. For the Committee, overfishing is a consequence of mismanagement, both foreign and domestic. As Canadians, we cannot plead ignorance; we let this tragedy

---

1 Tom Rideout, Standing Committee on Fisheries and Oceans Evidence, Meeting No. 50.

2 In 1987, the inshore cod landings for Newfoundland and Labrador reached a peak of $126 million and were still worth close to $100 million in 1990. At the same time, there were 231 operational fish processing plants employing a workforce of 27,567 persons. There were also 28,830 DFO registered fishermen and 16,940 individual tax filers reporting a fishing income. Task Force on Income and Adjustment in the Atlantic Fisheries, Charting a new course: Towards the fishery of the future, Report, Richard Cashin (chairman), Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, 1993, 199 p.

3 Barbara Neis, Committee Evidence, Meeting No.48.

happen. Other countries faced similar challenges but reacted differently with drastically different outcomes.[4]

Overfishing has been clearly identified as the major factor in the decline of cod and other groundfish stocks, but not as the only factor. According to a number of past reports, a combination of factors was responsible, and fishermen, processors, scientists, fisheries managers and politicians all made mistakes. As stated by the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) in its 1997 report, "The fishery crisis cannot be related to a single cause or blamed on a single group: it is the failure of our whole fisheries system."

In part, as a result of the "failure of our whole fisheries system," the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans agreed on 8 February 2005 to undertake a study of the northern cod including the events leading to the collapse of the fishery and the failure of the stock to re-establish itself since the moratorium.[5] Although no formal terms of reference have been adopted for this study, the text of the motion agreed upon specifies a focus on the causes for the collapse of the cod fishery and for the lack of recovery of the stock. The socio-economic impacts of the collapse of the fishery and the ensuing moratorium were excluded from the study. The Committee travelled to Newfoundland and Labrador where it met in Bonavista on 27 September, in Port Blandford on 28 September, and then for two additional days in St. John's on 29 and 30 September 2005.

While the focus of this Committee over the past 13 years has been on the causes for the collapse of the fishery, the moratorium and its socio-economic impacts, it has devoted less attention to the reasons for the lack of recovery of

---

4 Iceland has considerably reduced the size of its fishing fleet, though not without controversies, has weathered an important decline in its cod stocks, and has managed the summer spawning herring stock out of severe depletion through a severe ITQ system. Icelandic fisheries are considered very productive in comparison to Atlantic Canada.

A fisheries crisis similar to the collapse of northern cod stocks in Canada struck cod stocks in Norway's coastal waters and in the Barents Sea (shared between Russia and Norway) in the late 1980s. According to Michael Harris, the Norwegian government was prompt to react, which in the end paid off. From the very beginning of the crisis, politicians knew that they could not give in to the fishermen protests for short-term political gain. The government made dramatic cuts in the TAC for cod as soon as scientists realized the stock was in trouble in late 1986. By January 1990, Norway banned all fishing on cod spawning grounds. Moreover, the crisis forced Norwegians to confront the big issues in the fishery. As a result, the fishing capacity was reduced and vessel quotas were introduced. For more information, see Michael Harris, *Lament for an ocean: The collapse of the Atlantic cod fishery. A true crime story*, McLelland and Stewart Inc., Toronto, 1998, pp. 181-187.

Other examples of fish stocks that were managed out of a severe situation of depletion include the Norwegian spring-spawning herring, the Georges Bank haddock stock, and the NAFO division 4X haddock.

5 Originally agreed upon at Meeting No. 20 on 8 February 2005. It was subsequently agreed that the Committee request permission of the House to travel to Newfoundland and Labrador for the purpose of this study, originally in May 2005 (Meeting No. 29, 5 April 2005) and then finally set for 26 September to 1 October 2005 (Meeting No. 41, 14 June 2005). The Subcommittee on Agenda and Procedure met on 2 February 2005 and 10 March 2005 to discuss this study.

northern cod, the current recovery efforts and their efficacy, and on an analysis of the measures implemented by the fishery managers to avoid a repeat of this ecological, social and economic disaster. The Committee wanted to know whether lessons have been learned from the events that led to the collapse of the northern cod stock and its subsequent failure to recover since the moratorium, and whether a reform of the Canadian fisheries management system is needed.

The fishery and the stock structure

Beginning in the 16th century, the northern cod stock supported a commercial fishery, which was traditionally prosecuted by a large fleet of small vessels that deployed traps, gillnets, and hook and lines in coastal waters from late spring to autumn. The majority of the fish migrated from overwintering shelf areas to summer feeding areas in coastal waters. A smaller component overwintered and spawned in the bays.

In the decades prior to the 1960s, annual catches ranged between 200,000 and 300,000 tonnes. The harvest, mainly by non-Canadian fishing fleets, increased dramatically to over 800,000 tonnes in 1968, but then declined until the mid1970s. Between 1960 and 1975, 8 million tonnes of northern cod was caught, most of it by an estimated 200 factory freezer trawlers operating on the Grand Banks. By comparison, this is the same amount that was caught in the whole of the period between 1500 and 1750. Following Canada's extension of fisheries jurisdiction to 200-miles in 1977 in what was called the "euphoria phase," domestic catches of northern cod steadily increased until the late 1980s. Through the 1980s, the number of draggers increased greatly, as well as the size of vessels, many over 65 feet in length. The Canadian offshore catches accounted for close to or more than 50% of the total northern cod landings; it used to represent only a small fraction prior to 1977. The stock "increased until the mid-1980s but then collapsed in the late 1980s and early 1990s."[6] A moratorium on directed commercial fishing was declared in July 1992.

A limited index commercial fishery restricted to the inshore was re-opened in 1998 with a total allowable catch (TAC) of 3,000 metric tonnes. The TAC was increased in subsequent years for a cumulative total of 30,000 tonnes for the years 1998 to 2002, of which 80% was harvested. The fishery was closed in 2003 following the realization that the harvest had had a more severe and rapid impact on the resource than expected. The FRCC concluded in a report that same year that, after 11 years of moratorium and restricted commercial fishing, there were no signs that the northern cod stock was rebuilding. It was finally after this closure that the Minister of Fisheries and Oceans announced the formation of the

---

[6] Fisheries and Oceans Canada, *Northern (2J+3KL) Cod Stock Status Update*, Stock Status Report A2-01 (2002), April 2002.

Canada-Newfoundland and Labrador Action Team on Cod Recovery to develop a strategy for recovery of the stocks.

The northern cod has been the stock most dramatically hit by decline. Its area of distribution corresponds to the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) areas 2J, 3K and 3L, which include the coasts of southern Labrador, northeast Newfoundland, and most of the Avalon Peninsula, onto the continental shelf, up to and beyond the 200-nautical mile limit. It includes the Hamilton Bank, the northern portion of the Grand Banks, and the Nose of the Bank. The stock is, however, not homogeneous. There are clear distinctions between inshore and offshore populations, a reality that has an effect on the stock assessment process and the management of this fishery.

The Committee heard repeatedly during its hearings that there are important differences between various components of the northern cod population, and that the management of its fishery should take this into account. The Committee was told by many witnesses including Dr. Ransom Myers of Dalhousie University that, beyond the distinction often made between the inshore and the offshore components of northern cod stock, there was probably a much richer subpopulation structure than previously thought.[7] Scientific evidence from behavioural (e.g. migration patterns), biological (e.g. growth rate), and genetic studies seems to support this.[8]

The Department of Fisheries and Oceans (DFO) is slowly starting to recognize the complexity of the northern cod stock structure and this is reflected in stock assessment and fisheries management decisions. The northern cod stock status report of 1999 was the first to recognize that the inshore and offshore cod populations could be considered substocks, and should be assessed as such, where possible. In this report, information is presented separately for the inshore and offshore populations, where available.[9]

---

7 Ransom Myers, Committee Evidence, Meeting No. 49.

8 The Eminent Panel on Seal Management wrote in 2001: "The situation in 2J3KL is complex, and not well reflected by the use of broad management units of NAFO Divisions. Myers et al. (1997b) recognized four types of subpopulations: (1) bay stocks, spawning and overwintering in deep bays; (2) headland stocks, overwintering in deep water off headlands; (3) offshore migrants, wintering at the shelf break and migrating inshore to feed in summer; and (4) offshore residents." Myers, R.A., N.J. Barrowman and J.A. Hutchings. 1997b. Inshore exploitation of Newfoundland Atlantic cod since 1948 as estimated from mark-recapture data. Can. J. Fish. Aquat. Sci. 54(Suppl. 1): 224-235. In 2000, Smedbol and Wroblewski use the metapopulation theory to describe the northern cod population structure. The authors proposed a number (7-11) of subpopulations based on known spawning areas. Smedbol, R.K. and J.S. Wroblewski. 2000. Metapopulation theory and northern cod population structure: interdependency of subpopulations in recovery of a groundfish population. DFO Can. Stock Assess. Sec. Res. Doc. 2000/87.

9 Fisheries and Oceans Canada, Northern (2J3KL) Cod, DFO Science, Stock Status Report A2-01, 1999.

The Canadian Stock Assessment Secretariat research document 2000/063, "An assessment of the cod stock in NAFO Divisions 2J+3KL," outlines the growing body of evidence, including genetics studies that support the claim of a substock structure for the northern cod complex. Based on these studies, DFO decided to separately assess the inshore and offshore populations, however the evidence was not strong enough at that point to further divide the assessment into reports for each substock within the inshore or offshore units.[10]

In subsequent reports, the recognition of separate inshore and offshore populations is clearly stated and information is presented with reference to the different areas, although aggregate analyses are still given.[11] As of 2005, the report is organized for the first time to treat inshore and offshore fisheries as distinct assessment units.[12] Prior to this time, information is largely arranged around spatial or research methods that refer to one area or another, as opposed to presenting the information as a description of separate substocks. In addition, analyses of a large-scale tagging study of inshore populations (1997-2004) divides the central inshore region into two sections, in order to "reflect potential sub-stock structure and spatial variation in exploitation rates."

---

10 Lilly, G.R., P.A. Shelton, J. Brattey, N.G. Cadigan, E.F. Murphy and D.E. Stansbury, An assessment of the cod stock in NAFO Divisions 2J+3KL, Fisheries and Oceans Canada, Canadian Stock Assessment Secretariat, Research Document 2000/063, Ottawa, 2000.

11 Fisheries and Oceans Canada, Northern (2J3KL) Cod, DFO Science, Stock Status Report A2-01, 2003. Fisheries and Oceans Canada, Northern (2J3KL) Cod Stock Status Update, DFO Science, Stock Status Report 2004/011, 2004.

12 Fisheries and Oceans Canada, Stock Assessment Report on Northern (2J+3KL) Cod, Fisheries and Oceans Canada, Canadian Stock Assessment Secretariat, Science Advisory Report 2005/024, 2005.

The inshore is subdivided into three areas: 1) a northern area (2J and northern 3K) that contains relatively few cod; 2) a central area (southern 3K and northern 3L) where most of the resident inshore fish are located; and 3) a southern area (southern 3L) that is, at present, largely dependent on cod that overwinter in inshore and offshore areas of 3Ps, move into southern 3L in the spring-summer and return to 3Ps in the autumn. The central area would include Notre-Dame Bay, Bonavista Bay and Trinity Bay.

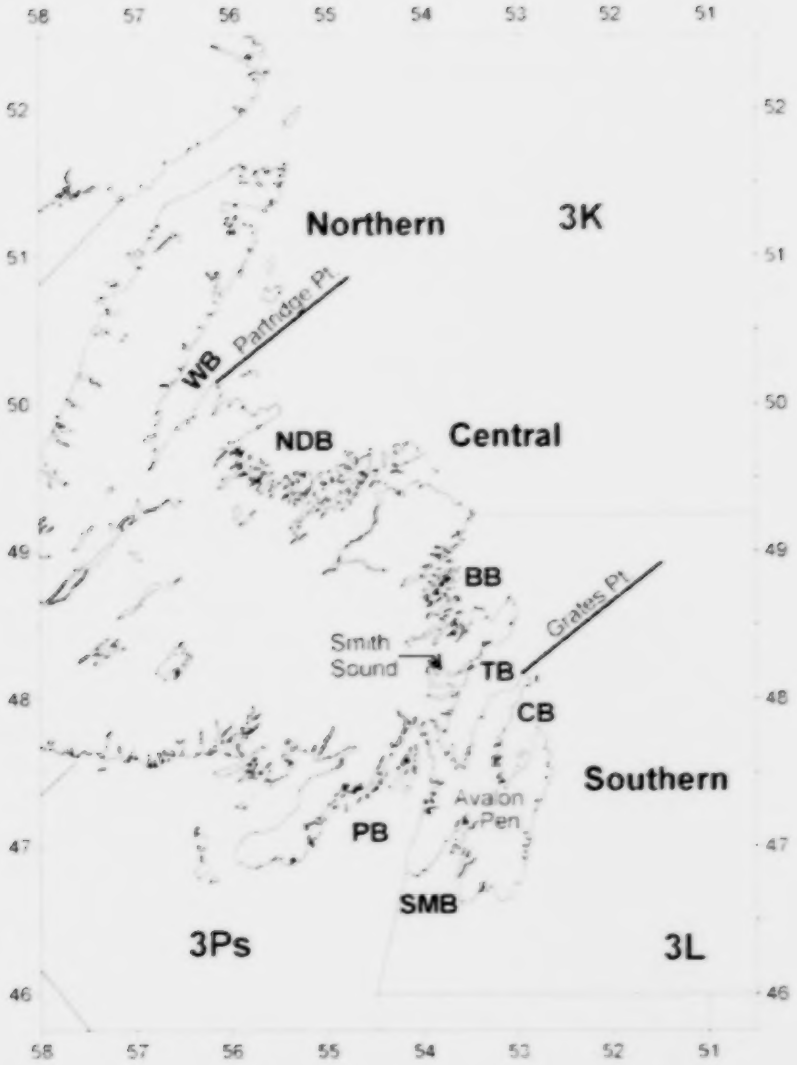

Figure 1. Map of the inshore of the eastern portion of the island of Newfoundland, indicating the locations of the northern, central and southern inshore areas. The major bays are White Bay (WB), Notre Dame Bay (NDB), Bonavista Bay (BB), Trinity Bay (TB), Conception Bay (CB) and St. Mary's Bay (SMB). Placentia Bay (PB) is in Subdivision 3Ps. **Source**: Department of Fisheries and Oceans, *Stock assessment report on Northern (2J+3KL) Cod*, DFO Can. Sci. Advis. Sec. Sci. Advis. Rep. 2005/024, 2005, p.9.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Department of Fisheries and Oceans recognize and integrate in its stock assessments and management decisions the complexity of the stock structure of northern cod, particularly the distinction between inshore populations and offshore populations.

Past committee work related to the collapse of cod stocks

In the past the Committee has looked at issues related to the collapse of the Atlantic groundfish fisheries. In 1998, for example, the Committee tabled its *East Coast Report*. The Committee studied the implementation of The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS), three years after its introduction, and examined fisheries management issues in general. In 1999, the Committee tabled its *Seal Report*, in which the Committee examined evidence of the impact of the growing numbers of harp and hooded seals on groundfish stocks in the Atlantic region. In 2002 and 2003, the Committee focused its attention on foreign overfishing in two separate reports. In these reports, the Committee recommended that Canada implement "custodial management" on the Nose and Tail of the Grand Banks, whereby Canada would assume responsibility for conservation and enforcement in place of NAFO in the NAFO regulatory area outside the 200-mile limit. Also in 2003, the Committee tabled its report on *Atlantic Fisheries Issues*. This report contained recommendations on a variety of specific concerns related to the Atlantic fisheries. Among these, were the recent (at the time) ministerial decision on the closure of the cod fishery in the Gulf of St. Lawrence and northeast of Newfoundland and Labrador; the management of marine mammals and the recovery of depleted fish stocks; and the role and the state of DFO science. A list of relevant past recommendations is provided in appendix A.[13]

In March 2003, the Newfoundland and Labrador All-Party Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS Cod Fisheries presented its report *Stability, Sustainability and Prosperity, Charting a Future for Northern and Gulf Cod Stocks*, which represented a consensus of views of parliamentarians from different political parties, from the Newfoundland and Labrador House of Assembly and from both houses of the Parliament of Canada. Among other things, the report asked that the Government of Canada "not implement a moratorium on the 2J3KL and 3Pn4RS commercial cod fisheries until an all-inclusive program for rebuilding and conserving these cod

[13] Past reports of the Committee can be found on the Committee website at www.parl.gc.ca/fopo.

stocks is implemented."[14] The House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans supported the report in a letter to the Minister of Fisheries and Oceans.[15]

Causes for the collapse of the fishery

Before the moratorium on northern cod fishery was announced in July 1992, the federal government mandated a Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery chaired by M. Richard Cashin to examine the income structure in Canada's Atlantic fishery and to recommend long-term income stabilization and supplementation solutions. The mandate of the task force was, however, significantly broadened with the realization that the Atlantic fishery was experiencing a failure of its most important group of species, groundfish. The report of the task force, *Charting a New Course: Towards the Fishery of the Future*, released in 1993 and popularly known as the "Cashin Report", provided an analysis of the Atlantic groundfish fishery crisis.[16] The report indicated that the following factors had contributed to the collapse:

- overly high total allowable catch levels for many stocks, set too high because of optimistic scientific projections, inadequate understanding of stock dynamics, and inaccurate data on commercial fishing activity;

- under-reporting of actual catches which caused harvesting overruns and misleading data for management and scientific assessments;

- destructive fishing practices such as highgrading, discarding and dumping of immature fish or non-target species;

- foreign overfishing of straddling stocks on the Nose and Tail of the Grand Banks;

- failure to control expansion of fishing effort, and failure to minimize the possible adverse impact of various fishing gear technologies; and,

---

14 Newfoundland and Labrador All-Party Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS Cod Fisheries. Stability, Sustainability and Prosperity: Charting a Future for Northern and Gulf Cod Stocks: A position Statement. St. John's, 2003, 19 p.

15 The letter can be found in an appendix B.

16 Task Force on Income and Adjustment in the Atlantic Fisheries (1993).

- unforeseen and possibly long-lasting ecological changes.17

In July 1997, the FRCC presented a report to the Minister of Fisheries and Oceans entitled *A Groundfish Conservation Framework for Atlantic Canada.*[18] After several years of study, the council had concluded that the following factors contributed to the collapse of the groundfish stocks:

- over-estimation of the biomass;
- over-estimation of recruitment;
- failure to recognize environmental changes and their impact on the groundfish fishery;
- failure of the management system to recognize the impact of technological change;
- under-estimation of foreign overfishing;
- pressures of our own Canadian industry which led to misreporting, dumping, discarding, and highgrading; and,
- failure of the political system to make the necessary conservation decisions when the red flag did go up. [19]

The Committee did not hear anything during its hearings in Newfoundland and Labrador that would contradict the conclusions reached by the task force, the FRCC and others in previous years. In Bonavista and Port Blandford, the Committee heard specifically about domestic overfishing in the 1980s by the mobile gear fleet.

> What we've seen was that the companies had full control, and through their greed and our ignorance of how the ecosystem worked we allowed it to happen.
>
> Neville Samson

---

17 Ibid., p. 21.

18 Fisheries Resource Conservation Council, A Groundfish Conservation Framework for Atlantic Canada, Report to the Minister of Fisheries and Oceans, FRCC.97.R.3, 1997.

19 Ibid., p.1

> One of the things that I do want to stress is that one of the major causes that I believe — and a lot of the fishermen out there believe — contributed to the collapse of the northern cod was science. Science played a major, major role in the seventies and eighties. It overestimated the biomass grossly. The biomass that was there was kept on the upper side at all times to satisfy the greed of large companies — multinational companies like FPI and National Sea.
>
> George Feltham

In St. John's, the Committee heard about the foreign pillaging of the resource in what is now the Canadian exclusive economic zone (EEZ), the missed opportunity to rectify the situation once Canada took control of fishery management inside the 200-mile limit, and the "process of intensification and expansion" that took place during the 1980s. Development of advanced gear technologies, electronic navigation, fish-finding tools, and increased vessel power greatly expanded the harvesting capacity of the fleets. The development of a winter gillnet fishery, and fishing for smaller fish were also often mentioned. The number of registered inshore fishermen in Newfoundland and Labrador increased from 14,000 in 1975 to 25,000 by 1978, and further to 34,000 by 1980.[20] Like the harvesting sector, the processing sector also greatly increased its capacity over the same period.

> In the 1980s the number of processing plants also increased. These plants have become dependent on the dragger fleet and its catches.
>
> Don Blackwood

Reasons for lack of recovery

Overall, the prospects for rapid recovery of cod stocks in the Northwest Atlantic do not provide grounds for optimism. There are no indications of large year-classes of cod stocks. Under the current stock conditions, there is a need to conserve as much as possible of the spawning biomass. In November 2004, the Committee received, as requested, a document from DFO stating the reasons for the lack of recovery of cod stocks. The document is the latest in a series of analyses that have tried to identify the initial causes for the collapse of the stocks as well as the reasons for the poor forecasts for a resumption of cod fishery on the East coast. The document provided by DFO was prepared for the Committee, and extracted from the *Proceedings of the Zonal Assessment Meeting – Atlantic Cod*, held in Halifax in February 2003. DFO argued that the earliest expectations of rapid recovery were unrealistic. A total of 40 reasons for the lack of recovery were examined. They included:

---

[20] William E Schrank, Extended fisheries jurisdiction: origins of the current crisis in Atlantic Canada's fisheries, *Marine Policy*, Volume 19, Issue 4, July 1995, Pages 285-299.

- low productivity due to cold environments, particularly unfavourable for cod;

- very high adult mortality from causes other than fishing such as:

    - significant amounts of cod consumed or killed by seals,

    - low energetic condition of cod following spawning;

- mortality due to fishing:

    - following the reopening of the fishery, removals exceeded surplus production,

    - discarding, misreporting, poaching, and unreported catches,

    - uncertainty about the level of bycatch in a number of domestic and foreign fisheries;

- reduced size at age for most stocks (increase for 2J3KL cod through the 1990s);

- lack of older spawners and high proportion of first time spawners (first time spawners are generally less successful at reproducing); and,

- maturation at younger ages.

The Committee notes that mismanagement has not been included among these reasons. The Committee believes that the little to no recovery of northern cod stocks can be explained by the following six elements:

- lack of control by Canada, and through NAFO, over abusive and destructive foreign fishing practices (overfishing, discarding, excessive bycatch, illegal, unregulated and unreported (IUU) fishing);

- poor strategic choices regarding conservation in an overall atmosphere of no long-term vision and strategy (for example, permitting harvesting in areas where cod were congregating to spawn);

- lack of knowledge;
- destructive gear technologies;
- the current size of the seal population; and
- lack of recognition of the structure of northern cod stocks.

While the Committee recognizes the obvious lack of recovery for the offshore component of northern cod stocks, we are not convinced the same is true for the inshore component as a whole. Some particular bay populations seem to have rebounded significantly in the past few years:

> We have a large inshore stock in Bonavista, Trinity, and Notre Dame Bays that has been increasing yearly, in my view. Inshore fishermen cannot fish for any species with nets without having large bycatches. Last year, in a three-week blackback fishery, approximately 400 tonnes of cod were landed as bycatch. This year it was cut down to a two-week blackback fishery. We landed 1,000 tonnes of northern cod out of that fishery. In my view, this is a very positive sign of rebuilding — more fish spread over a larger area.
>
> Douglas Sweetland

> In fact, in Bonavista and Trinity Bay, the cod, as far as I'm concerned, is just as plentiful as when John Cabot landed there, if not more so. When the capelin come in there, the cod roll on the beaches chasing the capelin. In the years when there was plenty of cod, before the moratorium, we never saw that. Now I don't know if it's the actual overabundance of cod in the area that's causing it. They're not starved to death. They're healthy looking fish, and large fish, right.
>
> Douglas Sweetland

> Fishermen are getting cod in lobster pots. They're getting them in herring nets. That never used to occur before.
>
> Jacob Hunt

It is therefore not surprising that the latest inshore stock assessment published by DFO is widely challenged in the fishing communities. For the inshore central area (southern 3K and northern 3L), DFO had estimated, based on results from tagging experiments with harvest rates of 10%, that the exploitable biomass from 1999 to 2002 averaged approximately 50,000 tonnes. There are no estimates for recent years because of the small number of tags recovered in the absence of a fishery. A different type of study based on sequential population analysis (SPA) provided estimates for recent years. Using the SPA, the spawner biomass in the

inshore central area was estimated at 13,000 tonnes by the beginning of 2005, and the age 4+ biomass was about 20,000 tonnes.[21] The Committee heard differently from witnesses:

> The rebuilding of the stock has been a lot slower than anyone could possibly imagine. The present biomass, although low, is a lot higher than that estimated by DFO scientists. Inshore fishermen are seeing cod in greater abundance than prior to the moratorium. DFO's estimate of the total northern cod biomass is between 50,000 and 60,000 tonnes. My own estimate is 150,000 to 200,000 tonnes. I'll be the first one to say my estimate is an educated guess and that's all. The scientist's one is 50,000 to 60,000. They're just guessing.
>
> Douglas Sweetland

> If you look at the way scientists look at science, it's based on acoustics. Again, if you went into the Smith Sound area and the *Teleost* was there, she's a large vessel. They cannot estimate anything that's less than 20 fathoms. The acoustics can't pick it up. Dr. George Rose would tell you the same thing; scientists will tell you the same thing. Once they go below a certain depth of water, they cannot determine what's around the coastline because the acoustics cannot pick it up. So in regard to the inshore fisherman, if you went into Smith Sound right now and you were in less than 20 fathoms of water, you would find fish.
>
> In August I was involved in the blackback fishery. I had one net in 12 to 16 fathoms of water. I kept 120 codfish out of one net, averaging five to six pounds per fish, and that is not including what I released. That's a lot of live ones for one night's fishing. When I say in my statement that's 500 or 600 pounds per net, none of it is recorded in the scientific data.
>
> Gilbert Penney

Recovery efforts

In 2003, the Minister of Fisheries and Oceans Canada announced the formation of the Canada-Newfoundland and Labrador Action Team on Cod Recovery. For the purpose of the consultation in the preparation of a long-term strategy for the recovery of cod stocks adjacent to Newfoundland and Labrador, DFO and the provincial Department of Fisheries and Aquaculture prepared a document entitled *Towards a Cod Recovery Strategy — Some Essential Factors and Considerations: A Consultation Paper* (March 2005). The cod action team is co-chaired by DFO's Regional Director General for Newfoundland and Labrador,

---

[21] The age 4+ biomass has decreased from a maximum of 30,000 tonnes in 1997, presumably due to the re-opening of a commercial fishery between 1998 and 2002. The spawner biomass is smaller than the age 4+ biomass because of its age cut-off that is higher. The exploitable biomass includes individuals from a wider range of year-classes.

Mr. Wayne Follett, and the Deputy Minister of the provincial Department of Fisheries and Aquaculture, Mr. Mike Samson. Both chairs appeared before the Committee in St. John's. The team is expected to release its strategy later in the fall of 2005. The cod action team does not have the mandate to set TACs, undertake new scientific research, or address access and allocation or historical share issues.

The Committee was told the strategy will discuss the current status and outlook for cod stocks around the province. It will review the many considerations affecting rebuilding such as fish condition and individual growth, reproductive capacity, fishing and natural mortality, foreign fishery, and climatic factors. The document is also expected to discuss at length the goals and objectives of the recovery:

> In our consultations, there's a consistent message we've heard in terms of setting goals that are more short term versus long term, recovery for whom, and really a question of pace of recovery and our expectations over the long haul, and the observation that what we do in the short term in terms of extracting economic and societal benefit from the resource will certainly have an impact on the protracted nature of the cod recovery process.
>
> Wayne Follett

The Committee wanted to know why it took more than 10 years to come up with the idea of developing a recovery strategy, and 3 years to develop one. Mr. Follett told the Committee that when it was announced, the closure of the northern cod fishery was originally for two years. It "took some time for DFO to internalize" the fact that it would take much longer. Meanwhile, some stocks such as 3Ps were beginning to recover, and in 1998, an apparent recovery for some northern cod subpopulations led to the re-opening of a small index fishery, which, in retrospect, turned out to be too large. According to Mr. Follett, the cod recovery strategy was precipitated by the 2003 closures and the realization from both the Department and the communities that they were in for the long haul on these stocks. The ensuing political debate led the respective ministers to conclude that a cod recovery strategy had to be developed.

The Committee is astonished by the lack of long-term vision that prevented the development of a plan that would have dealt seriously, at an earlier stage, with many of the problems currently affecting the recovery of northern cod stocks. Moreover, the Committee is sceptical that it took this long for DFO to "internalize" the situation. Already in 1995, less than three years after the announcement of the moratorium, Dr. William G. Doubleday, Director General, Fisheries and Oceans Sciences Directorate, told the Committee during hearings on The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) that it would likely take at least 14 years to witness any significant recovery:

> I understand the Committee is seeking the best information the scientists have on when the northern cod stock will recover sufficiently to allow a commercial fishery similar to what we've seen in the 1980s.
>
> Now what I can say is that at present our surveys are finding no strong year-classes about to enter the fishable ages. We have had surveys for juvenile cod in the bays of northeast Newfoundland and we've picked up typically one- and two-year-old cod in significant numbers. But each year they have failed to show up at ages three, four and five in the offshore surveys. So it seems they're not surviving after the first couple of years of life. They're subject to a high mortality.
>
> At this point the stock is so low that our scientists consider it very unlikely a strong year-class, comparable to those in the historical period, would be produced. We have a spawning stock now that's on the order of 1% or less of what it used to be, so it seems unrealistic to expect so few spawners would be able to produce the very strong year-classes we've seen, say, in the 1960s.
>
> Consequently, without making a prediction and without saying this will happen...it seems reasonable that it would take two cycles where a significant number of northern cod would survive to maturity, which is about seven years, they would spawn, and then they would produce stronger year-classes subsequently. So one might expect about fourteen years would be the minimum for a significant recovery. But that's not a precise figure. It could take longer. It could take a shorter time. It's simply how long it takes to go through two generations of northern cod.
>
> So we cannot predict when the recovery will occur. We can be quite clear that it's not going to be rapid. It's going to be slow. It's not going to occur within the next few years. It's reasonable to expect we would have to see at least one good year-class reach spawning age, reproduce successfully, and build up the stock before you would be back to anything like what we've seen in the past.[22]

Re-opening the fishery

Any decision to re-open the inshore cod fishery is dependent upon knowing how much fish is really out there in each of the bays. The Committee has heard that there is "a lot of fish", but has not obtained from any witness a dependable estimate. Unfortunately, there seems to be at this time little interest on the part of DFO to collect the scientific data needed to make such decisions. **The Committee has the clear impression that, from DFO's perspective, cod is no longer a priority. In other words, since the cod have almost vanished, there is no point in studying them anymore**.

---

[22] William G. Doubleday, Director General, Fisheries and Oceans Sciences Directorate, Evidence, 1st Session, 35th Parliament, 26 April 1995.

In May 2005, DFO released its latest stock assessment report on northern cod, in which it indicated that for the inshore central area stocks, with a catch option of 2,500 tonnes and assuming an adequate recruitment level, the three-year projections are for an increase in the spawner biomass. In the offshore and other inshore areas (2J and northern 3K), the biomass of cod remains extremely low.

Most witnesses agreed that an opening of the northern cod fishery in the inshore is desirable. While many fishermen and plant workers pushed for a fishery that would allow a harvest of up to 5,000 pounds per fisherman, which would translate to a TAC of approximately 7,000 metric tonnes, many other witnesses suggested a more conservative opening at 500 to 1,000 tonnes. The Committee agrees with the more conservative approach, and was satisfied by statements from fishermen to the effect that even a small opening would be significant for them.

For DFO representatives however, the decision of opening the fishery is a matter of assessment of risk, and of agreement on overall objectives in relation to recovery:

> At the end of the day, we have to agree on our objective. If your objective is recovery, you won't fish. If your objective is to increase the risk in relation to recovery, then you will allow a certain amount of mortality. The further you go with that mortality, the greater the risk you will run in terms of our long-term stock rebuilding objective.
>
> Wayne Follett

The Committee is sensitive to the fact that the reopening of the inshore fishery in 1998 almost destroyed, in a matter of 4 years, the stock that had rebounded from the earlier collapse. DFO stated that "SPA estimates indicate that spawner biomass in [the inshore central] area increased from 10,000 tonnes in 1995 to 22,000 tonnes in 1998, declined during 1998-2002 (when there was a commercial fishery) to 7,000 tonnes in 2003, and has subsequently increased to 13,000 tonnes by the beginning of 2005.[23] However, the Committee heard compelling testimony from a variety of witnesses that some inshore cod stocks may be sufficiently healthy to withstand a tightly controlled limited fishery.

Therefore, in order to more accurately assess the stock status, the Committee recommends:

---

[23] Fisheries and Oceans Canada (2005), p.15.

RECOMMENDATION 2

- **A reopening of a commercial inshore fishery limited by the following conditions:**

- **That the re-opening be done on a bay-by-bay basis with access based on historical attachment;**

- **That the annual TAC be conservatively set at a level that would allow the biomass to increase, but that would also be sufficient to provide reliable data about the size of the stocks;**

- **That, in the calculation of the TAC, landings from sentinel fisheries and bycatch in other fisheries be included;**

- **That no fishery be allowed in known spawning areas during spawning times; and**

- **That gear types be limited to least destructive methods and according to historical practices.**

Furthermore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That, if it becomes clear that the stocks could also support a recreational fishery, recreational licenses be based on a no-fee, tags and compulsory logbook system.

The Committee also recommends:

RECOMMENDATION 4

The implementation of stringent management measures such as dockside monitoring of all cod bycatch landed by Canadian and foreign vessels in Canadian ports and the use of VHF transponder system ("black box") for all commercial fishing vessels 45' and over; and,

The consideration of onboard monitoring.

RECOMMENDATION 5

That the Minister of Fisheries and Oceans commit to amending the Fisheries Act to deal with licence violations using administrative sanctions subject to appeal through arm's-length tribunals;

That, in the interim, the Attorney General of Canada instruct federal prosecutors involved in Fisheries Act licence violation cases to bring to the attention of the court, prior to sentencing, the total cost to the Canadian taxpayer of investigating and prosecuting the offence, and to push for the maximum penalty under the law at sentencing; and

That any financial proceeds forfeited as a result of a conviction for licence violations be used to support an enhanced dockside monitoring or some other equally important program.

Distrust between fishermen, scientists and fisheries managers

The Committee heard many times during its hearings about the profound lack of trust existing between fishermen and scientists and fisheries managers. Dr. Neis hypothesized that part of the problem was a lack of communication and differing perspectives:

> Fishermen have a very different kind of knowledge from science, and what they see is localized. They're a complicated group. They have different gears, and some of them are older, some of them are younger. Younger fishermen don't even necessarily see the same thing as older fishermen, and the same is true of scientists. It's what Daniel Pauly calls the problem of the shifting baseline syndrome. He says that when a scientist comes in and starts working on an ecosystem, he tends to judge what's there later in his life based on the abundance that was there when he entered. He will see things in particular kinds of ways.

> I think the same is true of fishermen, and that's why we often target older, retired fishermen. We want to get back before the serious destruction of the stock that happened in the 1970s so that people can get a sense of what abundance that stock is actually capable of producing. Most younger fishermen have never seen that abundance. When they talk about abundance, the timeframe for their estimate is quite different from that of older people. There's not always a mechanism there to promote discussion and conversation between older generational fishermen and younger.
>
> Barbara Neis, 48:09:30

The Committee has heard over and over about the lack of science relating to northern cod stocks. The irony is that the science is there (at least minimally), but most of the scientific information never reaches the fishing communities. Scientific information is frequently not made accessible to a general audience as the results of most scientific studies are published in specialized, peer-reviewed journals. At the same time, the Committee noticed that while scientific reports such as stock assessment documents are readily available via the internet, the fishing community is either not aware of their existence, or not willing to look for them.

The Committee has heard about, and discussed this issue before. In 2003, we wrote the following in our report *Atlantic Fisheries Issues: May 2003*:

> There is also a perception that there is a lack of communications, not only between DFO scientists and fishermen, but also between DFO Science and the other branches of DFO. One of the consequences is that there is a "disconnect" between the fishermen and the scientists. Consequently, fishermen do not trust what the scientists say.
>
> Various solutions were proposed to the Committee. The most fundamental was that DFO science should have the funding necessary to carry out the research required for sound fisheries management and to ensure the survival of the fishery. Another recommendation was that DFO should use an independent body to carry out stock assessments.
>
> Several suggestions were made to help bridge the gap between scientists and fishermen. For example, it was suggested that scientists make better use of fishermen as their "eyes and ears" out on the water. It was also suggested that DFO utilize fishermen to help monitor fish resources and environmental conditions. Indeed, during the Committee's visit to Iceland in September 2003, we learned that scientists from the Icelandic Marine Research Institute routinely spend time on fishing boats and employ fishermen to gather data. To some extent, the sentinel fisheries, in addition to providing valuable information, are already helping to bridge the divide between fishermen and scientists.
>
> Other proposals advocated creating positions within DFO the function of which would be to liaise between the different branches and improve

communications, and understanding and allowing scientists to present ideas directly to the Committee or the public.[24]

This led to a series of recommendations that the reader can find in appendix A. The Committee believes that allowing the fishing communities to take responsibility for the stewardship of the resource, and adopting a different approach to bridging the gap between fishermen, scientists and fisheries managers would go a long way to address the problem of distrust of these stakeholders. Accordingly, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 6

That Regional Harvesting Councils or Bay Conservation Councils be established to enable resource users to have meaningful input into the management of coastal fisheries; and,

That fisheries management practices integrate systematically the collection of the knowledge, practices and observations from individual harvesters, and that this information be disseminated to the appropriate stakeholders.

Reinvestment in cod science

As mentioned above, the Committee believes that DFO has little interest in collecting the scientific data needed to support any decision to re-open the cod fishery. Cod science is no longer a priority, and some scientific witnesses from outside the department have confirmed that. Even DFO admitted that the financial resources for cod science were no longer what they used to be:

> [O]ver the years we've had different programs. In particular, in the 1990-1995 period we had a special northern cod science program of $33 million, which expired. So I think if you were benchmarking against a time when we had our core resources supplemented by special programming for cod science compared to what we have today, you could deduce that we don't have the same level of resourcing in cod science today as we had in the 1990s. I think that would be a fair comment. But beyond that it would be speculative on my part to try to give you any kind of proportionate expenditure on cod science today compared to previous years. In trying to answer your question, I think it's fair to say that we don't have any extras at the moment, with the possible exception that we have just received a new investment under the international governance envelope of $11 million for science, and this year it will ramp up. This year we have $1.9 million. We're in the process now of finalizing projects around that, not particularly cod assessment projects per se but more the broader question

---

[24] Standing Committee on Fisheries and Oceans of the House of Commons, *Atlantic Fisheries Issues: May 2003*, and 2nd session, 37th Parliament, Ottawa, 2003 p.10-11.

> as it relates to habitat and ecosystem types of science. It's very difficult to make the relationship between science activity in cod and money in cod.
>
> Wayne Follett, 51:18:55

As an example, due to operational problems with its research vessels, DFO was not able to meet its commitment to the Chair in Fisheries Conservation at Memorial University of Newfoundland and Labrador for 2004. The Chair is currently held by Dr. George Rose, a prominent researcher in cod population biology. In fact, the department could not complete its own assessments due to the fleet problems. But more importantly, DFO decided in October 2004 to permanently discontinue its vessel support to the Fisheries Conservation Chair program. The Committee questions DFO's abilities to make the right decisions regarding the cod fishery when important research programs such as Dr. Rose's are jeopardized.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 7

That the planned $20 million cutback over three years (2004-2008) in DFO's budget for Science program activities,[25] particularly with respect to the "Sustainable Fisheries and Aquaculture" strategic outcome, be reconsidered, and that an immediate reinvestment in cod science be made.

At this time, the Committee has identified the following areas which need scientific attention and study, especially in relation to inshore stocks:

- basic life history;
- feeding behaviour;
- understanding the ecosystem, including the effects of climate change;
- migration trends and patterns; and
- interaction between offshore and inshore stocks.

---

25 The Committee estimates from DFO's Reports on Plans and Priorities that Science programs as a whole were funded to the tune of $286.9 million in 2004-2005, and that planned funding for 2007-2008 is established at $266 million.

Protection of sensitive fish habitat

The Committee heard on several occasions that the recovery of cod is dependent in part on the adequate protection of fish habitat, and in particular, of cod spawning areas. Professors Jeffrey Hutchings and Ransom Myers encouraged the Committee to consider measures to protect sensitive seabed habitat on the outer continental shelf, beyond Canada's 200-mile exclusive economic zone, where Canada has jurisdiction to protect sedentary species. The Species at Risk Act (SARA) defines, in section 4, a sedentary species as being, "at the harvestable stage, either immobile on or under the seabed or is unable to move except in constant physical contact with the seabed or subsoil." The witnesses suggested that Section 4 is a potential tool for the custodial management of fisheries resources. The extension of SARA to sedentary organisms on the continental shelf is consistent with Canada's authority under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). While some legislative jurisdiction exists in areas on the continental shelf, outside the 200-mile limit, the exercise of such power must be based on the listing of a sedentary species for which critical habitat exists in that geographic area. The underlying objective of the suggestion made by Drs. Hutchings and Myers was the protection of juvenile cod, and the enhancement of the recovery of that species beyond Canada's 200-mile exclusive economic zone. Cod is not however a sedentary species, so the protection of cod would be the indirect result of listing a sedentary marine species. Examples of marine sedentary species would include species from groups such as mollusks, sponges, anemones and corals.26 At this time, there are no marine sedentary species listed or proposed to be listed under SARA for the North Atlantic Ocean. The Committee believes that while the SARA mechanism described above may still be an option worthy of further consideration, without a specific candidate species its usefulness is limited for the present.

The Committee however recommends:

RECOMMENDATION 8

That there be more studies on cold-water deep-sea corals and sponges, and that DFO remain open to the option of using section 4 of SARA to protect sensitive habitat on the Nose and Tail of the Grand banks should a potential candidate for listing be found.

The Committee was also briefed on the destructive nature of some gear technologies, particularly bottom trawling. The position of the Minister of Fisheries

---

26 Canada has contended in the past that snow crab, a crustacean, is also a sedentary species under Article 77 of UNCLOS. DFO, Canadian jurisdiction over snow crab fishery outside 200-miles, News Release, NR-HQ-95-82E, 20 July 1995, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/1995/hq-ac82_e.htm.

and Oceans, Geoff Regan, as well as that of his officials, has been that "no specific gear type is inherently destructive depending on how they are used. From experience, we know that all gear types can have negative impacts."[27] **We agree with a majority of witnesses who have said that on the "habitat destruction scale," bottom trawling is infinitely more destructive than gear like hook and line.** There are in fact, a number of reviews of scientific literature showing clearly the negative effects of bottom trawling.[28] Consequently, the Committee concludes that some form of moratorium on bottom trawling should be implemented. This measure should be applied or promoted by Canada both inside and outside its EEZ. According to Dr. Ransom Myers, Canada must act both nationally and internationally to take further efforts to restore cod stocks, through habitat protection measures and gear restriction.

Canada has already supported a resolution of this nature at the United Nations (UN) on 17 November 2004. In fact, Canada is identified as a co-sponsor of the UN General Assembly resolution in a draft document dated 10 November 2004. Paragraph 66 of the resolution 59/25[29] which remained virtually unchanged from its draft form, reads:

> Calls upon States, either by themselves or through regional fisheries management organizations or arrangements, where these are competent to do so, to take action urgently, and consider on a case-by-case basis and on a scientific basis, including the application of the precautionary approach, the interim prohibition of destructive fishing practices, including bottom trawling that has adverse impacts on vulnerable marine ecosystems, including seamounts, hydrothermal vents and cold water corals located beyond national jurisdiction, until such time as appropriate conservation and management measures have been adopted in accordance with international law;

Therefore, the Committee recommends:

---

27 Speech of the Canadian Minister of Fisheries and Oceans, the Honourable Geoff Regan, to the United Nations General Assembly in New York, 16 November 2004. The Minister reiterated this position before the Committee on 18 November 2004.

28 Lance Morgan, Committee Evidence, meeting no. 53

29 Resolution adopted without a vote by the UN General Assembly on 17 November 2004, Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments.

RECOMMENDATION 9

That the Government of Canada restate clearly its support for the UN General Assembly resolution 59/25, and do everything it can to enforce the resolution.

The Committee is equally concerned about the impacts of bottom trawling inside the EEZ, and believes like a number of its witnesses that clear actions have to be taken to protect sensitive habitats:

> [Our association] recommended a total banning of bottom-dragging technology in Canadian waters. In the interim of implementing the banning of bottom-dragging technology, the association recommended the proportional harvesting of cod by Canadian offshore fishing companies on the offshore spawning grounds along our east and northeast coast. It recommended the banning of any fishing activity on these spawning grounds during the cod spawning season and recommended full observer coverage on all Canadian offshore fishing vessels and on all Canadian inshore bottom-dragging vessels at that time. In addition, the association recommended a federal commission of inquiry to investigate the impact of bottom-dragging on the ocean bottom and on the ocean ecosystem environment.
>
> Tom Best

Accordingly, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 10

That Canada protect sensitive groundfish habitats from bottom trawling, halt any further expansion of the bottom trawl fleet into new fishing areas, and ensure that all areas currently closed to trawling do not re-open, nor further expansion be permitted, until adequate risk and impact assessments have been completed.

Furthermore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 11

That DFO, as a matter of policy, consistently restrict the use of any harvesting technology where and when it is determined to be having a negative impact on the sustainability of a species. DFO should also establish sanctuary areas to protect the sustainability of species in areas and at times when they are most vulnerable.

According to DFO, the *Fisheries Act* and its regulations has all the means necessary to address the conservation and protection of the fishery, including the protection of fish habitat from destructive fishing practices and gear.[30] In fact, the department stated that it has taken steps in a few areas. For example, DFO has established the Lophelia Conservation Area (LCA), a 15-square kilometre area designed to protect the reef building coral *Lophelia pertusa* in Canadian waters. On the East Coast, DFO has also established a 424-square kilometre Coral Conservation Area in the Northeast Channel to protect the highest known density of octocoral colonies in Atlantic Canada, and four Marine Protected Areas under the *Oceans Act*.

Again, the Committee was struck by the realization that the capacity for the department to act is severely limited by the availability of the knowledge needed to make a decision. There is, according to DFO, "no comprehensive estimate of the area of Canadian waters that is subject to bottom fishing gear. Nor is there a standardized approach for quantifying the area of Canadian waters that is subject to bottom fishing gear. Research conducted in this area has not included fishing activities in all Canadian waters (e.g. northern shrimp, sub-area 0 turbot)."[31]

In 2001 however, two researchers, one of whom was affiliated with DFO, published an analysis providing a description of changes in the locations, patterns of intensity and persistence of trawling activity in Canadian waters from 1980 to 2000.[32] Kulka and Pitcher found that in the Atlantic region, trawling activity was generally consistent in the 1980s, with most trawling concentrated along the shelf edge and between the banks. Over the 20 years surveyed, the total area trawled fluctuated from 38% of the total shelf area in 1980 to a low of 8% in 1997 and expanded to 20% of the total shelf area for 1999-2000. In the 2J3KL area, trawling decreased sharply in the early 1990s, and trawling grounds became increasingly fragmented. Effort was renewed beginning in 1998, albeit on a smaller scale. Except for parts of the Grand Banks, the tops of banks were untrawled in area

---

30 Office of the Auditor General, DFO Response to Environmental Petition No. 90 B, *The Effects of Trawling and Dredging on the Sea Floor*.

31 Ibid.

32 Kulka, D.W. and D.A. Pitcher. 2001. "Spatial and Temporal Patterns in Trawling Activity in the Canadian Atlantic and Pacific." ICES CM 2001/R:02.

2J3KL. "Overtrawled" areas occurred mainly around Hamilton Bank and on the Northeast Newfoundland Shelf.

The Minister of Fisheries and Oceans can also use the *Oceans Act*, which "provides the legal basis for the comprehensive planning and management of all activities in or affecting Canada's marine ecosystems, based on the principles of sustainable development, integrated management and the precautionary approach."[33] Integrated oceans management allows the identifications of priorities for management and science activities. By using risk assessment, the department's limited science and management resources could be invested in high-risk or high-opportunity areas. It is this Committee's contention that habitat critical to northern cod should be included among areas designated as high-risk. The Commissioner of the Environment and Sustainable Development (CESD), in her 2005 report, has however been critical of the progress achieved by the federal government with respect to the practical implementation of the concept of integrated oceans management.

> By most measures, the progress that Fisheries and Oceans Canada has made to develop plans for the integrated management of coastal and ocean areas has been very slow.[34]

By DFO's own admission, "the current approach has resulted in failing oceans health, including some declining fish stocks and increasing fluctuations of stocks, increasing numbers of marine species at risk and invasive species, marine habitat loss, and declining biodiversity."[35]

The Committee notes that while DFO may, in principle, have the necessary tools, and clearly the mandate to protect fish habitat from destructive fishing practices and gear, it lacks the will to move forward with significant measures.

Therefore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 12

That DFO commission a comprehensive study to assess the ecological impacts of bottom trawling inside Canadian waters as well as the economic impact of a moratorium on this technology.

---

33 OAG, op cit.

34 Commissioner of the Environment and Sustainable Development, *Annual Report*, Chapter 1 - Canada's Oceans Management Strategy, Ottawa, 2005, paragraph 1.31.

35 Fisheries and Oceans Canada, *Canada's Oceans Action Plan - For Present and Future Generations*, Ottawa, May 2005, p.4.

Listing of cod under SARA

The adequate protection of fish habitat, and in particular, of cod spawning areas is essential to a successful recovery of cod stocks. Indeed, the 1990 Norwegian ban on all fishing on cod spawning grounds is largely responsible for the success of the Barents Sea cod stock recovery. Even before that prohibition, Norwegian coastal fishermen fished the area off the Lofoten Islands with hook and line only, as draggers had been banned from these known cod spawning grounds.

The protection of critical habitat is automatic when an aquatic species is listed under the *Species at Risk Act* (SARA). The Newfoundland and Labrador population of cod (northern cod) is currently under consideration by the federal cabinet for inclusion as "endangered" in Schedule 1 of SARA (the List). The assessment of northern cod prepared by the Committee On the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC) was formally received by the Governor in Council on 27 July 2005. The cabinet, on the recommendation of the Minister of the Environment in consultation with the Minister of Fisheries and Oceans, has to make a decision as to whether or not to list northern cod by April 2006. Under SARA, when an aquatic species is listed as endangered, threatened or extirpated, a recovery strategy must be prepared by the Minister of Fisheries and Oceans, which will in turn lead to the adoption of one or more action plans. Where the recovery of a listed species has been determined to be feasible, the recovery strategy must identify the threats to the species, including loss of its habitat, and it must identify the species' critical habitat. The action plan must identify the species' critical habitat, examples of activities that are likely to lead to the destruction of that habitat, and the measures that are proposed to be taken to protect the species' critical habitat. The competent minister may use powers under SARA or any other federal statute to implement the action plan.

Most witnesses recommended that northern cod should not be listed under SARA. Like the witnesses, the Committee is concerned that, if applied strictly, the measures to protect northern cod would have major repercussions on the fisheries, possibly leading to long-term closing of fisheries for other species. We acknowledge, however, the point of view of other witnesses that argued that listing of cod is necessary and that the *Species at Risk Act* has the flexibility required to avoid prohibition of all marine activities in the critical habitat of the protected species:

> There's a lot of discretion in the Species at Risk Act. The minister in particular has extraordinary discretionary powers under the act.
>
> Number one, what would a listing mean? It would mean that you'd have to have a plan. It would mean you'd have to identify recovery targets, timelines for achieving that recovery. How would you come up with a plan? The act

says you have to involve all interested parties, stakeholders included. This strikes me as a good thing because we don't have targets, we don't have timelines, and we don't have any legislated mandate to have input from all sources.

Number two, the act indicates that recovery strategies can recognize explicitly spatial differences or differences in status within the unit that has been designated. There are species that are listed across Canada but recovery plans that recognize that perhaps in Ontario the species is doing much worse than it is in Alberta. So recovery strategies can take into account differences in status within a unit. If northern cod were to be listed, any perceived differences in status between the inshore and the offshore, for example, could be taken into account.

What the minister needs to do under the act in order to permit various activities that you would think would not be permissible, such as a fishery, is to be of the opinion that a fishery or a take will not jeopardize the survival or recovery of the listed species. This is straight from the act. So the minister needs only to be "of the opinion" that "the activity will not jeopardize the survival or recovery of the species". So if the minister is of the opinion that an activity such as a food fishery or whatever activity you can think of will not jeopardize the survival or recovery, then the recovery strategy can take that into account.

So the Species at Risk Act is actually far more forgiving in many respects than I think people are aware of. The notion of having a plan in place strikes me as a good one, and the suggestion that the most draconian measures that could possibly be implemented under the Species at Risk Act would automatically come into play for any listed species is not a viable one, because it really depends on the recovery strategies.

Jeffrey Hutchings

The Committee believes that there is no need to list northern cod under SARA because DFO, in collaboration with the provincial Department of Fisheries and Aquaculture is already developing a recovery strategy. Mr. Wayne Follett, co-chair of the Cod Action Team, in fact told the Committee that the cod recovery strategy that is currently being drafted would also form the basis of a recovery strategy under SARA, although the strategy was not specifically geared to meet all of the requirements of the legislation. Therefore, a recovery strategy for northern cod will be in place whether or not the population ends up on the List.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 13

That the federal cabinet decide not to add northern cod to the List of "endangered" species under the Species at Risk Act.

Size of seal population and impact on the recovery of northern cod

The Committee agrees with the majority of its witnesses, including DFO officials, that the current size of the harp seal herd is a significant impediment to the recovery of the northern cod stocks. According to recent estimates, the harp seal population in the Northwest Atlantic is 5.9 million. The latest estimate (1990) of the hooded seal population was 450,000 to 475,000 animals.

It has been argued that the consumption of cod by seals is high enough to impair recovery in all areas. The difficulty with proving this proposition is that seals' diet consists of many types of fish, including juvenile cod, other fish species that prey on juvenile cod as well as species that constitutes the cod diet, for example capelin. These animals are all part of a complex food web. Moreover, the Committee heard that the seal is an opportunistic feeder, and that cod is not normally the main component of its diet. However, given the current size of the harp seal herd and assuming that a single harp seal consumes 1 tonne per year, even if one accepts that cod represents only 1% of the seal's diet, this would still amount to 60,000 tonnes of cod per year, representing a significant proportion of the current cod biomass.

In 2001, the Eminent Panel on Seal Management wrote:

> The available estimates of Atlantic cod consumption in 2J3KL by harp and hooded seals are much larger than the current commercial catch and, indeed, much larger than the total estimated biomass of fish >3 y old in these divisions. In inshore areas, harp seals consume an estimated 18.5 Kt of cod, half of it from a 3+ stock estimated as 40-64 Kt. Offshore, hooded seals alone are estimated to consume almost 100 Kt of cod from an estimated biomass of 30 Kt! These figures clearly indicate the uncertainties that must be associated with the individual estimates, but also indicate that harp and hooded seals are important predators on cod in these Divisions. However, the extent of this predation mortality cannot be estimated reliably at present.

DFO currently manages the seal population according to the Atlantic Seal Harvest Management Plan. The plan has allowed the harvest of close to one million harp seals over three years. The department is currently developing a new multi-year seal management strategy for 2006 and onwards. According to DFO, under the current management framework, the seal hunt is managed on socio-

economic considerations until such time as the 70% population level is reached.[36] With the new harp seal population estimate, this level would be set at approximately four million. In the event of the population dropping to the 50% level, DFO would implement significant conservation measures.

DFO argues that the commercial quota for the seal hunt is established on sound conservation principles and is not an attempt to assist in the recovery of groundfish stocks. While agreeing with the first part of this claim, the Committee believes that DFO should acknowledge that maintaining the seal herd at a lower level would likely have a positive impact on the recovery of cod.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 14

That the Government of Canada aggressively promote the expansion of markets for harp seal products; and,

That DFO increase the commercial quotas for the seal harvest in accordance with market conditions.

Conclusion

Concluding that overfishing was the cause of the collapse of the northern cod stock should not surprise anyone. Others who have studied this issue have come to the same conclusion. However, the Committee felt that it was necessary to travel to Newfoundland and Labrador to fully understand the factors that allowed the "world's greatest fish stock" to be grossly overfished for so many years. **In our view, the major factor was clearly mismanagement.**

The second goal of this study pertained to the "failure of the northern cod stock to re-establish itself since the moratorium". We believe that the root cause lies in a lack of vision and long-term planning . Not dealing with foreign overfishing, re-opening of the inshore fishery in 1998 at unsustainable levels, and not recognizing sooner the size of the seal herds each contributed to the lack of recovery of the northern cod stocks. While DFO, as the body responsible for managing the fisheries, had the critical role in this disaster, it was often under pressure from fishermen, coastal communities, unions, and politicians to provide opportunities.

---

[36] This level corresponds to 70% of the maximum population size (0.7 x 5.9 million or 4.13 million). This level is DFO's "precautionary reference point" below which there would be the need for a management strategy to return the population above the target.

In its 2003 *Atlantic Issues* report, the Committee concluded that a new vision for the development of the fishery deserved further discussion.[37] Like the FRCC in 2003, the Committee is "convinced that successful management of cod and other coastal fisheries (e.g., capelin) can only be achieved if fishers take responsibility for the stewardship of local resources and buy into the need for conservation. Moreover, there must be fundamental change in the attitudes and roles of fishers, communities and the management regime if rural communities and their fisheries are to survive."[38] We believe that there is compelling evidence that the Canadian fisheries management system is dysfunctional, and that the time is now right to seriously consider a fundamental reform.

---

37 In 2003, a number of witnesses proposed models for the future development of the fishery. These included, on the one end of the scale, the Icelandic model, where the day-to-day management of the fishery is left in the hands of the industry and where the Ministry, the Directorate of Fisheries and the Marine Research Institute are responsible for policy, setting TACs, monitoring and enforcement and science, but do not micromanage the industry. The Icelandic model, however, is based on the individual transferable quota (ITQ) system, which is not accepted by many stakeholders in Canada. Other witnesses advocated community-based management or co-management as an alternative to ITQ-based management. Although community-based management has merits, it may also have drawbacks, particularly as it may diminish the ability of the licence holders, the fishermen, to conduct their business as they best see fit.

38 Fisheries Resource Conservation Council, 2003/2004 Conservation Requirements for 2J3KL Cod, Report to the Minister of Fisheries and Oceans, FRCC.2003.R.2, 2003, p. 9, http://www.frcc.ca/2003/2j3kl.pdf.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That the Department of Fisheries and Oceans recognize and integrate in its stock assessments and management decisions the complexity of the stock structure of northern cod, particularly the distinction between inshore populations and offshore populations.

RECOMMENDATION 2

A reopening of a commercial inshore fishery limited by the following conditions:

That the re-opening be done on a bay–by–bay basis with access based on historical attachment;

That the annual TAC be conservatively set at a level that would allow the biomass to increase, but that would also be sufficient to provide reliable data about the size of the stocks;

That, in the calculation of the TAC, landings from sentinel fisheries and bycatch in other fisheries be included;

That no fishery be allowed in known spawning areas during spawning times; and

That gear types be limited to least destructive methods and according to historical practices.

RECOMMENDATION 3

That, if it becomes clear that the stocks could also support a recreational fishery, recreational licenses be based on a no-fee, tags and compulsory logbook system;

RECOMMENDATION 4

The implementation of stringent management measures such as dockside monitoring of all cod bycatch landed by Canadian and foreign vessels in Canadian ports and the use of VHF transponder system ("black box") for all commercial fishing vessels 45' and over; and

The consideration of onboard monitoring.

RECOMMENDATION 5

That the Minister of Fisheries and Oceans commit to amending the *Fisheries Act* to deal with licence violations using administrative sanctions subject to appeal through arm's - length - tribunals;

That, in the interim, the Attorney General of Canada instruct federal prosecutors involved in *Fisheries Act* licence violation cases to bring to the attention of the court, prior to sentencing, the total cost to the Canadian taxpayer of investigating and prosecuting the offence, and to push for the maximum penalty under the law at sentencing; and

That any financial proceeds forfeited as a result of a conviction for licence violations be used to support an enhanced dockside monitoring or some other equally important program.

RECOMMENDATION 6

That Regional Harvesting Councils or Bay Conservation Councils be established to enable resource users to have meaningful input into the management of coastal fisheries; and,

That fisheries management practices integrate systematically the collection of the knowledge, practices and observations from individual harvesters, and that this information be disseminated to the appropriate stakeholders.

RECOMMENDATION 7

That the planned $20 million cutback over three years (2004-2008) in DFO 's budget for Science program activities, particularly with respect to the "Sustainable Fisheries and Aquaculture" strategic outcome, be reconsidered, and that an immediate reinvestment in cod science be made.

RECOMMENDATION 8

That there be more studies on cold-water deep-sea corals and sponges. DFO should remain open to the option of using section 4 of SARA to protect sensitive habitat on the Nose and Tail of the Grand banks should a potential candidate for listing be found.

RECOMMENDATION 9

That the Government of Canada restate clearly its support for the UN General Assembly resolution 59/25, and do everything it can to enforce the resolution.

RECOMMENDATION 10

That Canada protect sensitive groundfish habitats from bottom trawling, halt any further expansion of the bottom trawl fleet into new fishing areas, and ensure that all areas currently closed to trawling do not re-open, nor further expansion be permitted, until adequate risk and impact assessments have been completed.

RECOMMENDATION 11

That DFO, as a matter of policy, consistently restrict the use of any harvesting technology where and when it is determined to be having a negative impact on the sustainability of a species. DFO should also establish sanctuary areas to protect the sustainability of species in areas and at times when they are most vulnerable.

RECOMMENDATION 12

That DFO commission a comprehensive study to assess the ecological impacts of bottom trawling inside Canadian waters as well as the economic impact of a moratorium on this technology.

RECOMMENDATION 13

That the federal cabinet decide not to add northern cod to the list of "endangered" species under the *Species at Risk Act*.

RECOMMENDATION 14

That the Government of Canada aggressively promote the expansion of markets for harp seal products; and,

That DFO increase the commercial quotas for the seal harvest in accordance with market conditions.

APPENDIX A — LIST OF RELEVANT PAST RECOMMENDATIONS (1998 TO 2003)

East Coast Report (1998)

Recommendation 9

The Committee recommends that Canada immediately turn its attentions to gaining control over fish stocks that lie on Canada's Continental Shelf, on the grounds that foreign nations are currently overfishing the stocks on the nose and the tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap and that those stocks rightfully belong to Canada and could keep many fish plants open year round, while still maintaining appropriate conservation standards.

Recommendation 10

The Committee, having been persuaded by the testimony of the fishermen and overwhelming evidence reviewed of the large role played by the federal government in the collapse of the northern cod stock, finds it incumbent upon the federal government to support the fishermen and those whose jobs were directly affected because of the downturn of the fishery on the east coast of Canada. This support should include:

a) The continuation of TAGS up to at least the date of the original written commitment of May 1999.

b) The immediate redirection of foreign fish quotas to Canadians with priority given to those fishermen and fish plants most heavily affected by the downturn and collapse of the fishery off the east coast of Canada.

c) The continuation of the voluntary TAGS retirement program and the voluntary TAGS licence buy-back program for all cases that reduce fishing capacity.

d) A rearrangement of the income clawback level for fishermen receiving TAGS to mirror the system used under the EI program.

e) A reduction of licence fees and related charges recently increased by the federal government affecting fishermen out of all proportion to their ability to pay.

f) A new federally-funded, multi-year infrastructure and job diversification program, administered under established practices which must be directed towards the people most affected by the downturn in the east coast fishery and which must have community input. Canadianization of the fishery should be a major target area.

Recommendation 15

The Committee also recommends that a conference between fishermen and scientists be organized by DFO immediately to air publicly the evidence concerning the types of fish that seals eat, and if the fishermen are proved to be correct, as the Committee believes they are, to make recommendations to increase seal quotas and to foster the sealing industry and the marketing of seal products. This conference should be open to the public.

Recommendation 17

The Committee recommends that DFO organize a conference between fishermen and scientists, fully open to the public, to resolve the dispute over the cod counting methods and to determine the set of conditions that would permit the reopening of the northern cod fishery.

Recommendation 19

The Committee recommends that DFO be subjected to an independent review of the methods by which it sets total allowable catches and manages fisheries.

Recommendation 20[1]

The Committee recommends that senior DFO personnel who are viewed by the fishing community as being responsible for the crisis in the fishery be removed from the Department.

Seal Report (1999)

Recommendation 1

The Committee recommends the formation of a panel of eminent persons, similar to the Independent Review Panel on Northern Cod (the "Harris Report"). The purpose of the panel would be to evaluate the current state of scientific knowledge and to provide advice on a long-term strategy for the management of seal populations.

The panel must develop a five-year strategic reduction and utilization plan and report on items, including but not necessarily limited to the following:

- scientific methodologies for estimating seal populations;
- scientific methodologies for estimating the total magnitude of the hunt including unreported losses and best estimates of the long-term impact of the hunt on seal populations;

---

[1] There was a dissenting opinion from four members of the Liberal government on this particular recommendation.

- the current state of knowledge about the diet of seals and the impact of seal consumption on cod and other commercial fish stocks and to provide advice on directions for improving the state of scientific knowledge in this regard; and

- the optimum size of the harp seal population in terms of its interaction with the ecosystem in general and with commercial fish stocks in particular and guidance with respect to management of the harp seal herd in order that such a population size can be achieved.

Recommendation 2

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans conduct both experimental harvests and experimental seal exclusion zones. These should include the 2J3KL (northern cod) fishery, the 4TVn (southern Gulf of St. Lawrence cod) fishery, and the 4RS3Pn (northern Gulf cod) fishery and others as deemed necessary for the purpose of preventing the expansion of seals into the fishery, designated bay, or area. This measure is designed to protect spawning and juvenile cod concentrations and prevent seals from inflicting high mortality.

Recommendation 12

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans, in cooperation with the sealing industry, provincial governments, and the Government of Nunavut, undertake to establish a long-term strategy for the management of the seal populations. The strategy should be informed by the recommendations of the panel established to evaluate the status of scientific knowledge with respect to the harp seal population.

Atlantic Fisheries Issues (2003)

Recommendation 3

The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans revisit his decision to impose a moratorium on the 2J3KL and 3Pn4RS cod stocks and that the Minister give serious consideration to the conservation measures recommended by the Newfoundland and Labrador All-Party Committee and the Fisheries Resource Conservation Council.

Recommendation 5

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans conduct another round of groundfish licence buyouts, and

Recommendation 6

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans consider the feasibility of cancelling groundfish licences that are deemed to have been inactive for two or more fishing seasons.

Recommendation 7

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans properly fund scientific research and that results be made available both to fishermen and the public as soon as they are available.

Recommendation 8

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans provide some financial support to the Fishermen & Scientists Research Society with a view to promoting mutual understanding between scientists and fishermen; and

That the Department of Fisheries and Oceans consider promoting similar societies in other regions of the country.

Recommendation 9

The Committee recommends that, where possible, the Department of Fisheries and Oceans encourage the use of sentinel fisheries and that it ensure that they are adequately funded.

APPENDIX B — LETTER OF TOM WAPPEL, CHAIRMAN OF THE COMMITTEE, TO THE HONOURABLE ROBERT THIBAULT, MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS (2003)

STANDING COMMITTEE ON

FISHERIES AND OCEANS

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

COMITÉ PERMANENT DES

PÊCHES ET DES OCÉANS

March 24, 2003

The Honourable Robert Thibault, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Sir:

On March 17, 2003, the Newfoundland and Labrador All-Party Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS Cod Fisheries presented its report *Stability, Sustainability and Prosperity, Charting a Future for Northern and Gulf Cod Stocks* to members of the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans and members of the Senate Committee on Fisheries and Oceans. It is also my understanding that the report was presented to you in person earlier the same day.

At the presentation, the Standing Committee on Fisheries and Oceans was formally asked to examine the report and to lend its support

Le 24 mars 2003

Monsieur Robert Thibault, c.p.
ministre des Pêches et des Océans
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Monsieur le ministre,

Le 17 mars 2003, le Comité multipartite de Terre-Neuve-et-Labrador sur les pêches de morue de 2J3KL et 3Pn4RS a présenté son rapport, *Stabilité, viabilité et prospérité, Assurer l'avenir des stocks de morue du Nord et du Golfe* aux membres du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et à ceux du Comité sénatorial permanent des pêches et océans. On m'a dit que le rapport vous a également été présenté personnellement plus tôt le même jour.

J'ai demandé officiellement au Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre d'examiner le rapport et d'en

for the recommendations contained in it. Members of the Fisheries Committee have now had the opportunity to read the report carefully and to debate its contents. In addition, members were briefed on the work of the All-party committee over the past five months.

appuyer les recommandations. Nos membres ont maintenant eu le temps de bien lire le rapport et d'en débattre. En outre, ils ont été informés de vive voix des travaux du comité terre-neuvien depuis 5 mois.

The Committee is particularly impressed not only by the comprehensiveness of the report but also by the fact that it represents a consensus of views of parliamentarians from different political parties, from the Newfoundland and Labrador House of Assembly and from both houses of the Parliament of Canada.

Nous sommes particulièrement impressionnés par l'étendue du rapport et par le fait qu'il représente un consensus parmi les parlementaires des divers partis politiques de la province, ainsi que des deux chambres du Parlement du Canada.

The Fisheries Committee finds favour with the general thrust of the report and its recommendations. In fact, we observe that many of the recommendations in the All-Party Committee's report are consistent with recommendations that the Fisheries Committee has made previously in its own reports. We are however conscious of the fact that we have not extensively studied all of the issues brought forward in the All-Party Committee's report in the recent past.

Le Comité des pêches est d'accord avec le contenu général du rapport et ses recommandations. Nous constatons que plusieurs de ces dernières reprennent celles que nous avons déjà formulées dans nos rapports. Nous reconnaissons cependant que nous n'avons pas étudié en profondeur et récemment toutes les questions considérées dans le rapport provincial.

In view of the imminence of the FRCC advice regarding the 2003/2004 fishing season for groundfish stocks in the Gulf of St. Lawrence and for Northern Cod stocks and of your own decision on the management of these fisheries for the coming season, the Fisheries Committee urges you, as Minister of Fisheries and Oceans, to very seriously consider adopting, without delay, the first two recommendations of the All-Party Committee report regarding the cod fisheries in 2J3KL and 3Pn4RS and to fully explore and study the remaining recommendations.

L'avis du CCRH 2003-2004 pour la campagne de pêche au poisson de fond dans le Golfe et pour celle à la morue du Nord approche à grand pas, tout comme votre propre décision sur la gestion de ces pêches. Le Comité vous exhorte donc, à titre de ministre des Pêches et des Océans, à considérer sérieusement l'adoption rapide des deux premières recommandations du rapport multipartite de Terre-Neuve-et-Labrador sur les pêches de morue de 2J3KL et 3Pn4RS et d'examiner soigneusement toutes les autres recommandations du rapport.

We sincerely appreciate your attention to this matter.

En vous remerciant de l'attention que vous accorderez à cette question, je vous prie

Yours very truly,

d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes salutations distinguées.

Le président du Comité,

TOM WAPPEL, M.P./député
Chairman of the Committee

cc: Members of the Committee

cc: membres du Comité

Encl.

p.j.

APPENDIX C
LIST OF BRIEFS

Bell, Kim

Blackwood, Don

Cod Action Team

Department of Fisheries and Oceans

deYoung, Brad

Ecology Action Centre

Fiander, Winston

Fish, Food and Allied Workers

Fisheries Resource Conservation Council

Harvey, George

Myers, Ransom A.

Teamsters Canada

APPENDIX D
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Municipality of Bonavista	27/09/2005	45
Betty Fitzgerald, Mayor		
Panel of Plant Workers		
Neville Samson		
Harry Stagg		
Panel of Inshore Fishermen		46
Pearce Burry		
Hedley Butler		
George Feltham		
Albert Johnson		
Douglas Sweetland		
As an Individual		
Glen Little		
Rural Rights Boat Owners' Association	28/09/2005	47
Jacob Hunt, Vice-President		
As Individuals		
Don Blackwood, Commercial Fisherman		
Gary Monks, Fisherman		
Gilbert Penney, Commercial Fisherman		
As Individuals	29/09/2005	48
Kim Bell, Ecologist		
Jeffrey A. Hutchings, Professor of Biology, Canada Research Chair in Marine Conservation and Biodiversity		
Barbara Neis, Professor of Sociology,		
As Individuals		49
Glenn Blackwood, Executive Director and CEO, Fisheries and Marine Institute,		
Brad deYoung, Professor of Physics & Physical Oceanography,		
Ransom Myers, Professor of Biology,		
Fisheries Resource Conservation Council		
Gabe Gregory, Vice-President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Cod Action Team	30/09/2005	50
Wayne Follett, Co-Chair		
Mike Samson, Co-Chair		
Newfoundland and Labrador Fisheries and Aquaculture		
Tom Dooley, Director, Sustainable Fisheries Resources and Ocean Policy		
As an Individual		
Tom Rideout, Minister of Transportation and Works, Newfoundland and Labrador		
Department of Fisheries and Oceans		51
Willie Bruce, Regional Director, Fisheries and Habitat Management, Newfoundland and Labrador Region		
Wayne Follett, Regional Director General, Newfoundland and Labrador Region		
Henry Lear, Program Advisor, Environmental Science		
George R. Lily, Fisheries Ecologist		
Panel on Industry, Union & Other Interest Groupe		
David Decker		
Gus Etchegary		
Richard Gill		
Lana Payne		
Fred Winsor		
Petty Harbour Fishermen's Co-operative		
Tom Best, President		
Ecology Action Centre	19/10/2005	53
Mark Butler, Marine Campaign Coordinator and Internal Director		
Wayne Eddy, Eastern Passage fisherman		
Living Oceans Society		
Dorthea Hangaard, Sustainable Fisheries Researcher		
Catherine Stewart, Campaigns Director		
Marine Conservation Biology Institute		
Lance Morgan, Chief Scientist		
Oceana		
Phil Kline, Senior Fisheries Policy Advisor		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings No. 20, 29, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 and 59*)

Respectfully submitted,

Tom Wappel, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, November 23, 2005
(*Meeting No. 59*)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 4:33 p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Tom Wappel, presiding.

Members of the Committee present: Raynald Blais, Loyola Hearn, Randy Kamp, Bill Matthews, Hon. Shawn Murphy, Jean-Yves Roy, Scott Simms, Peter Stoffer and Tom Wappel.

In attendance: *Library of Parliament*: François Côté, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the motion agreed to by the Committee on February 8, 2005, the Committee resumed its study of the northern cod, including the events leading to the collapse of the fishery and the failure of the stock to re-establish itself since the moratorium.

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its Report in a bilingual format.

At 5:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

James M. Latimer
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LA MORUE DU NORD : UN ÉCHEC DE LA GESTION CANADIENNE DES PÊCHES

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Novembre 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LA MORUE DU NORD : UN ÉCHEC DE LA GESTION CANADIENNE DES PÊCHES

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Novembre 2005

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Tom Wappel

VICE-PRÉSIDENTS

Gerald Keddy

Peter Stoffer

MEMBRES

Raynald Blais
John Cummins
Rodger Cuzner
Loyola Hearn
Randy Kamp
Bill Matthews
Shawn Murphy
Jean-Yves Roy
Scott Simms

GREFFIER DU COMITÉ

James M. Latimer

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

François Côté, analyste
Alan Nixon, analyste principal

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la morue du Nord incluant les événements menant à la réduction de la pêche et la défaillance des stocks à se renouveler depuis le moratoire et est heureux de présenter le rapport suivant :

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

La pêche et la structure du stock 3

Travail antérieur du Comité sur l'effondrement des stocks de morue 7

Causes de l'effondrement des pêches 8

Raisons de l'échec du rétablissement 10

Efforts de rétablissement 14

Réouverture de la pêche 16

Méfiance entre pêcheurs, scientifiques et gestionnaires des pêches 19

Réinvestissement dans la recherche sur la morue 21

Protection de l'habitat critique du poisson 23

Inscription de la morue dans la LEP 28

Effectif des phoques et impact sur le rétablissement de la morue 30

Conclusion 32

LISTE DES RECOMMANDATIONS 33

ANNEXE A — LISTE D'ANCIENNES RECOMMANDATIONS PERTINENTES (1998 À 2003) 37

ANNEXE B — LETTRE DE TOM WAPPEL, PRÉSIDENT DU COMITÉ À L'HONORABLE ROBERT THIBAULT, MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS (2003) 41

ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES 45

ANNEXE D — LISTE DES TÉMOINS 47

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 49

PROCÈS-VERBAL 51

La morue du Nord : un échec de la gestion canadienne des pêches

Introduction

À une époque, la morue du Nord était le principal poisson de fond du nord-ouest de l'Atlantique. C'était « un des plus importants stocks de poisson du monde »[1]. La morue a été grandement exploitée commercialement pendant des siècles, surtout depuis 50 ans. Des collectivités entières vivaient de cette ressource[2]. Malgré cela, nous avons mené la morue du Nord au bord de l'extinction, par la surpêche.

Comme le dit un témoin, Mme Barbara Neis, professeure de sociologie à l'université Memorial de Terre-Neuve : « Vous demandez pourquoi les stocks de poisson se sont effondrés... La réponse est simple, les stocks s'effondrent lorsque le taux de mortalité d'un stock particulier dépasse sa capacité à se reproduire. Évidemment, cette réponse ne nous dit absolument rien sur les processus dynamiques qui ont amené cette situation et qui ont une influence marquée sur notre réaction face à ces effondrements »[3]. Par conséquent, il est plus utile de se demander : qu'est-ce qui a causé la surpêche? Pour le Comité, la surpêche, tant étrangère que Canadienne, est une conséquence de la mauvaise gestion. Nous, Canadiens, ne pouvons plaider l'ignorance : nous avons laissé cette tragédie se

---

1 Tom Rideout, témoignage devant le Comité permanent des pêches et des océans, réunion n° 50.

2 En 1987, les débarquements côtiers de morue pour Terre-Neuve-et-Labrador ont culminé à 126 millions de dollars et étaient encore voisins de 100 millions en 1990. À l'époque, il y avait 231 usines de transformation en opération, employant 27 567 personnes. Il y avait également 28 830 pêcheurs inscrits auprès du MPO et 16 940 contribuables ont déclaré des revenus de pêche. Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches dans l'Atlantique, *Changement de cap : Les pêches de l'avenir*, rapport, Richard Cashin (président), Ministère des Pêches et des Océans, Ottawa, 1999, 199 p.

3 Barbara Neis, témoignage devant le Comité, réunion n° 48.

produire. Face à la même situation, d'autres pays ont réagi différemment, avec des résultats radicalement différents[4].

La surpêche est retenue comme principal facteur de déclin de la morue et des autres stocks de fond, mais ce n'est pas le seul. Plusieurs rapports indiquent qu'une combinaison de facteurs a joué. Pêcheurs, transformateurs, scientifiques, gestionnaires et politiciens, tous ont commis des erreurs. Comme l'affirme le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) dans son rapport de 1997, « la crise des pêches ne peut être ramenée à une seule cause ou imputée à un seul groupe. C'est l'échec de tout notre système des pêches ».

En partie à cause de « l'échec de tout notre système des pêches », le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes a convenu le 8 février 2005 d'entreprendre l'étude de la morue du Nord, y compris des événements qui ont mené à l'effondrement de la pêche et empêché le stock de se rétablir depuis le moratoire[5]. En l'absence d'un mandat d'étude explicite, la motion adoptée précise que l'étude porte sur les causes de l'effondrement de la pêche à la morue et l'absence de rétablissement du stock. Les effets socioéconomiques de cet effondrement et le moratoire qui a suivi sont exclus de l'étude. Le Comité s'est rendu à Terre-Neuve-et-Labrador et s'est réuni à Bonavista le 27 septembre, à Port Blandford le 28 septembre, puis à St. John's les 29 et 30 septembre 2005.

En 13 ans, le Comité s'est penché sur les causes de l'effondrement de la pêche, sur le moratoire et sur ses effets socioéconomiques, mais il ne s'était pas encore attardé aux raisons de l'absence de rétablissement de la morue, aux

---

4 L'Islande a considérablement réduit la taille de sa flotte de pêche, ce qui ne s'est pas fait sans controverse; après avoir traversé un déclin important de ses stocks de morue et elle a géré le stock de hareng d'été de façon à le sortir de la crise, avec un système à QIT rigoureux. Les pêches islandaises sont considérées comme très productives par rapport à celles du Canada Atlantique.

Une crise semblable à l'effondrement de nos stocks de morue a frappé la morue des côtes de Norvège et de la mer de Barents (partagée entre la Russie et la Norvège) après 1980. Selon Michael Harris, le gouvernement norvégien a réagi promptement, ce qui lui a rapporté en bout de ligne. Dès le début de la crise, les politiciens savaient qu'ils ne devaient pas céder aux pêcheurs pour un gain politique à court terme. À la fin de 1986, le gouvernement a pratiqué des coupures radicales dans les TAC de morue dès que les scientifiques ont constaté que le stock était en danger,. Dès janvier 1990, la Norvège a interdit toute pêche sur les lieux de frai de la morue. En outre, la crise a forcé la population norvégienne à réagir aux problèmes de la pêche. La capacité de pêche a été réduite et des quotas par bateau ont été introduits. Pour plus d'information, voir Michael Harris, *Lament for an ocean: The collapse of the Atlantic cod fishery, A true crime story*, McLelland and Stewart Inc., Toronto, 1998, p. 181 à 187.

D'autres exemples de stocks qui ont échappé à une grave situation d'épuisement grâce à la gestion comprennent notamment le hareng de printemps norvégien, l'aiglefin du banc de Georges et l'aiglefin de la division 4X de l'OPANO.

5 Convenu à l'origine à la réunion n° 20 le 8 février 2005. Il a été par la suite convenu que le Comité demandait la permission de la Chambre de se rendre à Terre-Neuve-et-Labrador aux fins de cette étude, d'abord en mai 2005 (réunion n° 29, 5 avril 2005) puis finalement du 26 septembre au 1er octobre 2005 (réunion n° 41, 14 juin 2005). Le Sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure s'est réuni le 2 février et le 10 mars 2005 pour discuter de cette étude.

efforts de rétablissement en cours et à leur efficacité, ainsi qu'à l'analyse des mesures prises par les gestionnaires pour éviter la répétition de ce désastre écologique, social et économique. Le Comité veut savoir si on a tiré des leçons des événements qui ont mené à l'effondrement du stock et à son incapacité à se rétablir depuis le moratoire, et si une réforme du système canadien de gestion des pêches s'impose.

La pêche et la structure du stock

Dès le XVI^{e} siècle, la morue du Nord a alimenté une pêche commerciale, pratiquée traditionnellement par une grande flotte de petits bateaux qui déployaient cageots, filets maillants, crochets et palangres près des côtes, de la fin du printemps à l'automne. La plupart des poissons migraient entre leur aire d'hivernage située sur le plateau continental et leurs lieux d'alimentation estivale dans les eaux côtières. Un petit contingent hivernait et frayait dans les baies.

Au milieu du XX^{e} siècle, les prises annuelles atteignaient entre 200 000 et 300 000 tonnes. Les prises, surtout le fait de flottes étrangères, ont augmenté radicalement pour dépasser 800 000 tonnes en 1968; elles ont ensuite diminué jusqu'au milieu des années 1970. Entre 1960 et 1975, 8 mégatonnes de morue du Nord ont été capturées, essentiellement par quelque 200 chalutiers-usines congélateurs opérant sur les Grands Bancs. C'est autant que la quantité totale capturée en deux siècles et demi, de 1500 à 1750. L'extension de la zone canadienne de pêche à 200 milles en 1977 a suscité une « phase d'euphorie » : nos prises de morue ont augmenté constamment jusque peu avant 1990. Pendant les années 1980, le nombre de dragueurs et leur taille ont considérablement augmenté, plusieurs dépassant 65 pieds de long. Les prises hauturières canadiennes ont atteint ou dépassé la moitié des débarquements totaux de morue du Nord alors qu'elles ne représentaient qu'une petite fraction de ceux-ci avant 1977. Le stock « augmenta jusqu'au milieu des années 1980 puis il s'effondra à la fin des années 1980 et au début des années 1990[6]. » Un moratoire sur la pêche commerciale visant la morue fut déclaré en juillet 1992.

Une pêche indicatrice commerciale limitée, a été autorisée en 1998 dans la zone côtière, avec un total admissible des captures (TAC) de 3 000 tonnes. Le TAC a augmenté de sorte qu'un total cumulé de 30 000 tonnes fut autorisé pour les années 1998 à 2002. Ce total a été capturé à 80 %. La pêche a été fermée en 2003 lorsqu'on réalisa que les captures avaient eu un impact plus grave et plus rapide sur le poisson qu'on ne le pensait. Le CCRH conclut dans un rapport de cette même année qu'après 11 ans de moratoire et de pêche restreinte, rien n'indiquait que le stock de morue du Nord étaitt en train de se rétablir. C'est

---

6 Pêches et Océans Canada, *Mise à jour de l'état du stock de morue du Nord (2J+3KL)*, A2-01, avril 2002.

finalement après cette fermeture que le ministre des Pêches et des Océans a créé le Groupe de travail Canada-Terre-Neuve-et-Labrador pour le rétablissement de la morue. Celui-ci doit élaborer une stratégie de rétablissement des stocks.

La morue du Nord est le stock le plus gravement touché par le déclin. Son aire de distribution correspond aux zones 2J, 3K et 3L de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) : partant des côtes du sud du Labrador, du nord-est de Terre-Neuve et de l'essentiel de la presqu'île d'Avalon, elle couvre le plateau continental jusqu'à la limite de 200 milles marins et au-delà. Elle comprend le banc de Hamilton, la portion nord des Grands Bancs, ainsi que son Nez. Cependant, ce stock n'est pas homogène. Il y a des distinctions nettes entre les populations côtière et hauturière, ce qui a un effet sur l'évaluation du stock et la gestion de sa pêche.

À maintes reprises, le Comité s'est fait dire qu'il y a des différences importantes entre les divers éléments de la population de morue du Nord, et que la gestion de cette pêche devrait en tenir compte. De nombreux témoins, dont M. Ransom Myers de l'Université Dalhousie, nous ont dit qu'au-delà de la distinction courante entre les éléments côtiers et hauturiers, il y a probablement un nombre beaucoup plus important de sous-populations qu'on ne le pensait[7]. Des données scientifiques issues d'études du comportement (p. ex., caractéristiques migratoires), biologique (p. ex., taux de croissance) et génétique semblent accréditer cette hypothèse[8].

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) commence progressivement à reconnaître la complexité du stock, ce qui se reflète dans son évaluation et dans les décisions de gestion des pêches. Le rapport sur la situation du stock en 1999 a été le premier à reconnaître que les populations côtière et hauturière de morue pouvaient être considérées comme des sous-stocks et devaient êtres évaluées comme telles si possible. Dans ce rapport, et dans la

---

7 Ransom Myers, témoignage devant le Comité, réunion n° 49.

8 Le Groupe d'experts sur la gestion des phoques a écrit en 2001 : « La situation dans 2J3KL est complexe. L'utilisation des grandes unités de gestion que sont les divisions de l'OPANO ne permet pas de bien en tenir compte. Myers et al. (1997b) identifie quatre types de sous-populations : 1) les stocks des baies, qui frayent dans les baies profondes et y passent l'hiver; 2) les stocks des caps, qui passent l'hiver dans les eaux profondes au large des caps; 3) les migrateurs hauturiers, qui passent l'hiver au rebord de la plate-forme et qui migrent vers les eaux côtières en été pour s'y nourrir et 4) les résidents hauturiers. » Myers, R.A., N.J. Barrowman et J.A. Hutchings. 1997b. Inshore exploitation of Newfoundland Atlantic cod since 1948 as estimated from mark-recapture data. *Can. J. Fish. Aquat. Sci. 54(Suppl. 1):* 224-235. En 2000, Smedbol et Wroblewski ont fait appel à la théorie de la métapopulation pour décrire la structure de la population de la morue du Nord. Ils établissent entre sept et onze sous-populations à partir des zones de frai connues. Smedbol, R.K. et J.S. Wroblewski; 2000. Metapopulation theory and northern cod population structure: interdependency of subpopulations in recovery of a groundfish population. DFO Can. Stock Assess. Sec. Res. Doc. 2000/87.

mesure du possible, l'information est présentée séparément pour les populations côtière et hauturière[9].

Le document de recherche 2000/063 du Secrétariat canadien d'évaluation des stocks, « Évaluation du stock de morue dans les divisions 2J+3KL de l'OPANO », présente des preuves de plus en plus concluantes à l'appui de la présence de sous-stocks de la morue du Nord, y compris des études génétiques. À partir de ces études, le MPO a décidé d'évaluer séparément les populations côtière et hauturière mais les preuves n'étaient pas suffisamment fortes à ce moment-là pour diviser davantage l'évaluation en rapport distinct pour chaque sous-stock dans les unités côtière et hauturière[10].

Dans les rapports subséquents, les populations côtière et hauturière sont clairement reconnues et l'information est ventilée en conséquence, même s'il y a encore des analyses de données cumulées[11]. En 2005, le rapport est organisé pour la première fois pour traiter la pêche côtière et hauturière en fonction d'unités d'évaluation distinctes[12]. Avant cette date, l'information est essentiellement organisée autour de méthodes de recherche ou de territoires qui réfèrent à une zone ou à une autre, au lieu de présenter l'information comme une description de stocks distincts. En outre, les analyses à la suite d'un étiquetage à grande échelle pratiqué dans la population côtière (1997-2004) divisent la région côtière centrale en deux sections, afin de « refléter la structure en sous-stock possible et la variation spatiale dans les taux d'exploitation ».

---

9 Pêches et des Océans Canada, Northern (2J3KL) Cod, DFO Science, Rapport A2-01 sur l'état des stocks, 1999 (en anglais seulement).

10 Lilly, G.R., P.A. Shelton, J. Brattey, N.G. Cadigan, E.F. Murphy and D.E. Stansbury, An assessment of the cod stock in NAFO Divisions 2J+3KL, Pêches et Océans Canada, Secrétariat canadien pour l'évaluation des stocks, Document de Recherche 2000/063, Ottawa, 2000 (résumé en français).

11 Pêches et Océans Canada, Morue du Nord (2J3KL), Sciences MPO, Rapport sur l'état des stocks A2-01, 2003. Pêches et Océans Canada, Mise à jour de l'état du stock de morue du Nord (2J3KL), Sciences DFO, Rapport sur l'état des stocks 2004/011, 2004.

12 Pêches et Océans Canada, Sciences, Rapport sur l'évaluation des stocks de la morue du Nord (2J3KL), Secrétariat canadien de consultation scientifique, avis scientifique 2005/024, 2005.

La pêche côtière est divisée en trois zones : 1) une zone nord (2J et nord de 3K) qui contient relativement peu de morue; 2) une zone centrale (sud 3K et nord de 3L) où la plupart des poissons résidents se trouvent; 3) une zone sud (sud de 3L) qui dépend à l'heure actuelle largement de la morue qui hiverne dans les secteurs côtier et hauturier de 3Ps, migre dans le sud de 3L au printemps et en été et retourne en 3Ps à l'automne. La zone centrale comprendrait les baies Notre-Dame, Bonavista et Trinity.

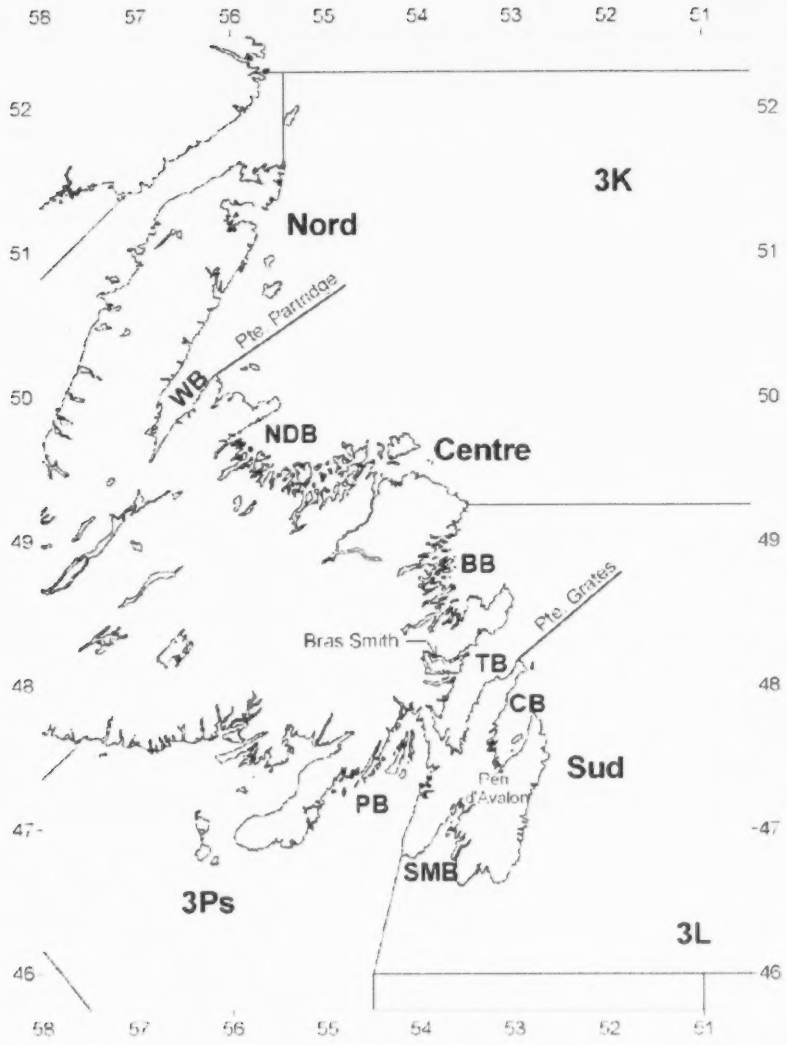

Figure 1. Carte des eaux côtières de l'est de l'île de Terre-Neuve indiquant l'emplacement des zones côtières du nord, du centre et du sud. Les principales baies sont la baie White (WB), la baie Notre-Dame (NDB), la baie de Bonavista (BB), la baie de la Trinité (TB), la baie de la Conception (CB) et la baie St. Mary's (SMB). La baie Placentia (PB) se trouve dans la sous-division 3Ps.

Source : Ministère des Pêches et des Océans, Évaluation des stocks de morue du Nord (2J+3KL), Secr. can. de consult. sci. du MPO, Avis sci. 2005/024, 2005, p. 10.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Pêches et des Océans reconnaisse et intègre dans ses évaluations des stocks et ses décisions de gestion la complexité de la structure du stock de la morue du Nord, en particulier la distinction entre populations côtières et populations hauturières.

Travail antérieur du Comité sur l'effondrement des stocks de morue

Par le passé, le Comité a étudié l'effondrement des pêches au poisson de fond dans l'Atlantique. Ainsi, il a déposé en 1998 son *Rapport sur la côte Est*. Il y étudie l'application de La Stratégie du Poisson de Fond de l'Atlantique (LSPA) trois ans après son lancement et la gestion des pêches en général. En 1999, il a déposé son *Rapport sur les phoques*, dans lequel il examine des témoignages sur l'impact des effectifs croissants de phoques du Groenland et à capuchon sur les stocks de poisson de fond dans l'Atlantique. En 2002 et 2003, le Comité a porté son attention sur la surpêche étrangère, dans deux rapports distincts où il recommande que le Canada pratique une gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue des Grands Bancs, c'est-à-dire qu'il assume la responsabilité de la conservation et de l'application des lois à la place de l'OPANO au-delà de notre zone de 200 milles. En 2003 également, le Comité a déposé un rapport sur les *Dossiers des pêches de l'Atlantique* qui formule des recommandations touchant divers problèmes de ces pêches. Parmi ceux-ci, il y avait une décision ministérielle récente (à l'époque) sur la fermeture de la pêche à la morue dans le golfe du Saint-Laurent et au nord-est de Terre-Neuve-et-Labrador; la gestion des mammifères marins et le rétablissement des stocks de poissons décimés; le rôle et la situation de recherche scientifique au MPO. Une liste des recommandations pertinentes des rapports antérieurs est en annexe A au présent rapport[13].

En mars 2003, le Comité multipartite de Terre-Neuve-et-Labrador sur la pêche à la morue en 2J3KL et 3Pn4RS a présenté son rapport intitulé *Stabilité, viabilité et prospérité : Assurer l'avenir des stocks de morue du Nord et du Golfe*, qui contient l'avis unanime de parlementaires des divers partis de l'Assemblée législative de Terre-Neuve-et-Labrador et des deux Chambres du Parlement fédéral. Le rapport demandait notamment au gouvernement de ne « pas imposer un moratoire sur les pêches commerciales de morue de 2J3KL et 3Pn4RS tant qu'un programme exhaustif de reconstitution et de conservation de ces stocks

---

13 Les anciens rapports du Comité peuvent être consultés sur son site Web, à www.parl.gc.ca./fopo.

n'aura pas été mis en place. »[14]. Notre Comité a appuyé le rapport dans une lettre au ministre des Pêches et des Océans[15].

Causes de l'effondrement des pêches

Avant le moratoire sur la pêche à la morue du Nord annoncé en juillet 1992, le gouvernement fédéral avait créé le Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique, présidé par M. Richard Cashin, pour examiner la structure du revenu de la pêche canadienne dans l'Atlantique et recommander des solutions à long terme de supplément et de stabilisation du revenu. Cependant, le mandat du groupe a été considérablement élargi après qu'on eut constaté que la pêche dans l'Atlantique ne s'appliquait plus à un des groupes d'espèces le plus important, le poisson de fond. Le rapport du groupe de travail, *Changement de cap : les pêches de l'avenir* paru en 1993 et appelé couramment « rapport Cashin », analyse la crise de la pêche au poisson de fond dans l'Atlantique[16]. Il relève les facteurs suivants comme causes de l'effondrement :

- des TAC fixés à des niveaux trop élevés pour de nombreux stocks, sur la foi de prévisions scientifiques trop optimistes et à cause d'une connaissance insuffisante de la dynamique des stocks et de l'utilisation de données erronées sur la pêche commerciale;

- des rapports indiquant des prises inférieures à la réalité, ce qui a conduit à des captures excessives et à des données trompeuses pour fins de gestion et d'évaluations scientifiques;

- des pratiques de pêche dévastatrices comme le rejet sélectif, le rejet global et le rejet de poissons immatures ou d'espèces non visées;

- la surpêche des stocks chevauchants par les étrangers, sur le « Nez » et la « Queue » des Grands Bancs;

---

14 Comité multipartite de Terre-Neuve-et-Labrador sur les pêches de morue de 2J3KL et 3Pn4RS, Stabilité, vialbilité et prospérité: Assurer l'avenir des stocks de morue du Nord et du Golfe : Énoncé de position, St. John's, 2003, 19 p.

15 Cette lettre se trouve à l'annexe B du rapport.

16 Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (1993).

- l'incapacité de juguler l'accroissement de l'effort de pêche et l'incapacité de réduire les conséquences néfastes de diverses techniques de pêche;

- des changements écologiques imprévus et peut-être durables.[17]

En juillet 1997, le CCRH a présenté au ministre des Pêches et des Océans le rapport intitulé *Un cadre pour la conservation du poisson de fond sur la côte Atlantique du Canada*[18]. Après plusieurs années d'études, le Conseil conclut que les facteurs suivants ont contribué à l'effondrement des stocks de poisson de fond :

- la surévaluation de la biomasse,

- la surévaluation du recrutement,

- l'incapacité de reconnaître les changements écologiques et leur incidence sur la pêche au poisson de fond,

- l'incapacité du système de gestion de tenir compte de l'impact du changement technologique,

- la sous-évaluation de la surpêche étrangère,

- les pressions exercées par notre propre industrie canadienne, ce qui a entraîné l'établissement de rapports erronés, les rejets sélectifs et autres de poissons, et la bonification des prises, ainsi que

- l'échec du système politique relativement à la prise de décisions nécessaires en matière de conservation, lorsque des signes avant-coureurs se sont manifestés. [19]

Au cours d'audiences à Terre-Neuve-et-Labrador, le Comité n'a rien entendu qui pourrait contredire les conclusions auxquelles sont parvenus ces dernières années le groupe d'étude, le CCRH et d'autres instances. À Bonavista

---

17 *Ibid.*, p.24-25.

18 Conseil de conservation des ressources halieutiques, *Un cadre pour la conservation du poisson de fond sur la côte atlantique du Canada*, Rapport au ministre des Pêches et des Océans, CCR.97.R.3, 1997.

19 *Ibid.*, p.1.

et à Port Blandford, on nous a parlé spécifiquement de la surpêche canadienne des années 1980 par la flottille aux engins mobiles.

> En fait, ce sont les entreprises qui avaient l'entier contrôle de la situation et nous en sommes arrivés là à cause de leur avidité et de leur ignorance du fonctionnement de l'écosystème.
>
> Neville Samson

> Une des choses que j'aimerais néanmoins souligner est que je crois — et je pense que c'est le cas d'un grand nombre de pêcheurs du coin — que l'une des principales causes de l'effondrement des stocks de morue du Nord a été la science. La science a joué un rôle énorme dans les années 1970 et 1980. Elle a grossièrement surestimé la biomasse. Cette estimation a en tout temps été maintenue du côté supérieur de la fourchette, ce pour satisfaire l'avidité des grosses entreprises – des multinationales comme la FPI et la National Sea.
>
> George Feltham

À St. John's, les témoins ont parlé du pillage de la ressource par les étrangers, dans ce qui est aujourd'hui la zone économique exclusive (ZÉE) du Canada, de l'occasion manquée de corriger la situation après que le Canada eut assumé la gestion des pêches dans la zone de 200 milles, de l'intensification et de l'expansion de la pêche durant la décennie 1980. Le perfectionnement des engins, la navigation électronique, les outils de recherche du poisson et la puissance accrue des bateaux ont grandement accru la capacité de capture des flottilles. On a également mentionné l'apparition de la pêche d'hiver au filet maillant et la prise de poissons plus petits. De 1975 à 1978, le nombre de pêcheurs côtiers inscrits, à Terre-Neuve-et-Labrador, a augmenté de 14 000 à 25 000; en 1980, il atteignait 34 000[20] . Tout comme la pêche elle-même, le secteur de la transformation a également augmenté considérablement sa capacité durant cette période.

> Durant les années 1980, le nombre d'usines de transformation a également augmenté. Ces usines sont devenues dépendantes de la flotte de dragueurs et de ses prises.
>
> Don Blackwood

Raisons de l'échec du rétablissement

Dans l'ensemble, les perspectives de rétablissement rapide des stocks de morue dans l'Atlantique Nord-Ouest ne peuvent donner lieu à l'optimisme. Rien

---

[20] William E Schrank, "Extended fisheries jurisdiction: origins of the current crisis in Atlantic Canada's fisheries," *Marine Policy*, Volume 19, numéro 4, juillet 1995, p. 285-299.

n'indique la présence de grandes cohortes annuelles de morue. Dans les conditions actuelles, il est nécessaire de conserver autant que possible la biomasse des reproducteurs. En novembre 2004, le Comité a reçu, à sa demande, un document du MPO donnant les raisons de l'absence de rétablissement des stocks de morue. Le document est le dernier d'une série d'analyses qui ont tenté de cerner les causes initiales de l'effondrement, ainsi que les raisons pour lesquelles les prévisions d'une reprise de la pêche à la morue sur la côte Est étaient erronées. Ce document a été préparé à partir du *Compte-rendu de la réunion sur le Processus d'évaluation zonale — morue franche*, tenue à Halifax en février 2003. Le Ministère y affirme que les premières prévisions d'un rétablissement rapide étaient irréalistes. Au total, 40 raisons de l'absence d'un rétablissement ont été étudiées. Mentionnons notamment :

- faible productivité due au froid, particulièrement défavorable à la morue;
- mortalité très élevée des adultes pour d'autres raisons que la pêche comme :
    - la prédation considérable de la part des phoques,
    - l'épuisement des morues après le frai;
- mortalité par pêche :
    - après la réouverture de la pêche, les captures ont dépassé l'accroissement des stocks,
    - les rejets, les déclarations de prises erronées, le braconnage et les prises non déclarées,
    - incertitude quant au volume de prises accessoires dans plusieurs pêches canadiennes et étrangères;
- la taille selon l'âge était faible pour la plupart des stocks (augmentation en 2J3KL pendant les années 1990);
- manque de géniteurs âgés et proportion élevée de premiers géniteurs (ces derniers connaissent généralement un taux de reproduction inférieur);
- maturation plus précoce.

Le Comité constate que la mauvaise gestion n'est pas l'un de ces facteurs. Il pense que le rétablissement quasi nul de la morue du Nord s'explique par six facteurs :

- laxisme du Canada et de l'OPANO face aux pratiques de pêche étrangères abusives et destructives (surpêche, rejet, prises accessoires excessives, pêche illégale, non réglementée et non déclarée);

- mauvais choix en matière de conservation dans un contexte où la vision et la stratégie à long terme étaient absentes (par exemple, autoriser les prises là où la morue se réunit pour frayer);

- manque de connaissances;

- engins de pêche destructeurs;

- abondance actuelle des phoques;

- méconnaissance de la structure des stocks de la morue du Nord.

Le Ministère reconnaît l'absence évidente de rétablissement de la population hauturière de la morue du Nord, mais n'est pas convaincu que la chose est vraie pour la population côtière dans son ensemble. Certaines populations particulières des baies semblent s'être rétablies considérablement ces dernières années :

> Nous avons d'après moi d'importants stocks côtiers dans les baies de Bonavista, Trinité et Notre-Dame qui augmentent chaque année. Les pêcheurs côtiers ne peuvent pêcher aucune espèce au filet sans se retrouver avec d'importantes pêches accessoires. L'an dernier, lors d'une pêche de trois semaines de plie rouge, on a débarqué des prises accessoires de morue de 400 tonnes. Cette année, la pêche à la plie rouge a été ramenée à deux semaines. Cette pêche a donné lieu à des prises accessoires de morue du Nord de 1 000 tonnes. Cela est d'après moi un signe très positif de reconstitution des stocks – plus de poissons répartis dans un plus grand territoire.
>
> Douglas Sweetland

> En fait, à Bonavista et à Trinité Bay, la morue, en ce qui nous concerne, est tout aussi abondante que lorsque John Cabot y a débarqué voire plus encore. Lorsqu'y vient le capelan, les morues viennent se rouler sur les plages pour essayer d'en attraper. Pendant les années où il y avait beaucoup de morue, avant le moratoire, l'on ne voyait jamais cela. Mais je ne sais pas si c'est la surabondance de morue dans cette zone qui est

l'explication. Ces poissons ne sont pas affamés. Ils ont l'air d'être en bonne santé et ils sont en effet gros.

Douglas Sweetland

Les pêcheurs attrapent des morues dans des casiers à homard. Ils attrapent des morues dans des filets à hareng. Cela ne se produisait jamais auparavant.

Jacob Hunt

Il n'est donc pas surprenant que la dernière évaluation de stocks côtiers publiée par le MPO soit grandement contestée par la communauté des pêcheurs. Pour la zone côtière centrale (sud de 3K et nord de 3L), le MPO a estimé, à partir des résultats d'étiquetage et d'un taux de recapture de 10 %, que la biomasse exploitable de 1999 à 2002 s'établissait en moyenne à 50 000 tonnes. Le Ministère ne dispose pas d'estimations pour les dernières années à cause du petit nombre d'étiquettes récupérées en l'absence de pêche. Une autre étude, basée sur une analyse séquentielle de la population (ASP) fournit les estimations des dernières années. Elle indique que la biomasse de géniteurs dans la zone côtière centrale s'établit à 13 000 tonnes au début de 2005, et que les cohortes de quatre ans et plus totalisent une biomasse de 20 000 tonnes[21]. Les témoins ont dit autre chose :

La reconstitution des stocks a été beaucoup plus lente qu'on n'aurait jamais pu imaginer. L'actuelle biomasse, bien que faible, est beaucoup plus importante que celle estimée par les chercheurs du MPO. Les pêcheurs côtiers constatent une plus grande abondance de morue qu'avant le moratoire. L'estimation du MPO de la biomasse totale de morue du Nord est d'entre 50 000 et 60 000 tonnes. Ma propre estimation est de 150 000 à 200 000 tonnes. Je serai le premier à dire que mon estimation n'est qu'un jugement approximatif. Les chercheurs parlent de 50 000 à 60 000. Ce n'est qu'une conjecture.

Douglas Sweetland

Si l'on considère la façon dont les scientifiques considèrent la recherche, ils se fondent sur l'acoustique. Si l'on va dans le coin du détroit de Smith et que le Teleost est là-bas, c'est un gros bateau. Il ne peut faire aucune estimation à moins de 20 brasses. L'acoustique ne le permet pas. M. George Rose vous dirait la même chose. Les scientifiques en conviendront. À moins d'une certaine profondeur, ils ne peuvent déterminer ce qu'il y a le long de la côte parce que l'acoustique ne le permet pas. Donc,

---

21 La biomasse de 4 ans et plus a diminué d'un maximum de 30 000 tonnes en 1997, probablement dû à la réouverture de la pêche commerciale entre 1998 et 2002. La biomasse des géniteurs est plus faible que celle des individus de 4 ans et plus à cause des âges considérés. La biomasse exploitable comprend des poissons d'âges plus divers.

pour le pêcheur côtier, s'il va dans le détroit de Smith et qu'il est dans moins de 20 brasses d'eau, il trouve du poisson.

En août, j'ai été pêché la plie rouge. J'avais un filet dans 12 à 16 brasses d'eau. J'ai conservé 120 morues, de cinq à six livres chacune dans un filet et c'est sans compter ce que j'ai relâché. Ça en fait beaucoup de vivantes pour une nuit de pêche. Quand je dis 500 à 600 livres par filet, tout cela n'est pas enregistré dans les données scientifiques.

Gilbert Penney

Efforts de rétablissement

En 2003 le ministre des Pêches et des Océans a annoncé la formation d'un groupe de travail Canada-Terre-Neuve-et-Labrador sur le rétablissement de la morue. Pour appuyer la préparation d'une stratégie à long terme de rétablissement de la morue à proximité de Terre-Neuve-et-Labrador, le MPO et le ministère provincial des Pêches et de l'Agriculture ont préparé un document intitulé *Vers une stratégie de rétablissement de la morue — quelques considérations et facteurs essentiels : document de consultation* (mars 2005). Le groupe est coprésidé par le directeur général régional du MPO à Terre-Neuve-et-Labrador, M. Wayne Follett, et par le sous-ministre provincial des Pêches et de l'Agriculture, M. Mike Samson. Les deux présidents ont comparu devant le Comité à St. John's. La stratégie est attendue à l'automne 2005. Le groupe de travail n'a pas le mandat de fixer les TAC, d'entreprendre des recherches scientifiques ni de traiter d'accès, d'allocation ou des problèmes historiques de partage.

On nous a dit que la stratégie traitera de la situation actuelle et des perspectives d'avenir pour les stocks de morue de la province. Elle passera en revue les nombreuses conditions du rétablissement, comme l'état physique et la croissance individuelle des poissons, leur capacité de reproduction, la mortalité naturelle et celle due à la pêche, la pêche étrangère et les facteurs climatiques. La stratégie développera également les buts et objectifs du rétablissement :

Lors de notre consultation, un message cohérent nous a été transmis au sujet du but, qui devrait être à court plutôt qu'à long terme, des bénéficiaires du rétablissement et, au bout du compte, du rythme du rétablissement et des attentes à long terme. On nous a fait remarquer que ce que nous faisons à court terme pour produire des retombées économiques et sociétales basées sur la ressource aura certainement une incidence sur le taux de rétablissement de la morue.

Wayne Follett

Le Comité voulait savoir pourquoi il a fallu plus de 10 ans pour que germe l'idée d'une stratégie de rétablissement, et 3 ans pour en produire une. M. Follett

nous a dit que quand elle avait été annoncée, la fermeture de la pêche à la morue du Nord devait durer deux ans. Il a fallu du temps au MPO pour « digérer » le fait qu'elle durerait bien plus longtemps. Entre-temps, certains stocks comme ceux de 3Ps commençaient à se rétablir et, en 1998, un rétablissement apparent de certaines sous-populations de morue du Nord avait entraîné la réouverture d'une petite pêche indicatrice qui, en rétrospective, s'est révélée trop lourde. Selon M. Follett, la stratégie de rétablissement de la morue a été précipitée par les fermetures de 2003 et le constat, par le Ministère et la population, que cela allait durer longtemps. Le débat politique qui a suivi a contraint les ministres à conclure à la nécessité d'une stratégie de rétablissement.

Le Comité est consterné par l'absence de vision à long terme qui aurait permis le développement d'un plan qui se serait attaqué sérieusement, dès le départ, à bon nombre de problèmes qui touchent actuellement le rétablissement des stocks de morue. En outre, il ne comprend pas qu'il ait fallu tant de temps au MPO pour « digérer » la situation. Déjà en 1995, moins de trois ans après l'annonce du moratoire, M. William G. Doubleday, directeur général des sciences au MPO nous avait dit, lors d'audiences sur La Stratégie du Poisson de Fond de l'Atlantique (LSPA), qu'il faudrait au moins 14 ans pour constater un rétablissement d'une certaine ampleur :

> Je comprends bien que le Comité tente d'obtenir les données scientifiques les plus fiables quant au temps nécessaire pour assurer la reconstitution des stocks de morue du Nord afin de permettre la reprise de la pêche commerciale au niveau qui était le sien dans les années 1980.
>
> Ce que je suis maintenant en mesure de vous dire c'est que nos études ne décèlent actuellement la présence d'aucune classe d'âge nombreuse parmi les poissons candidats à la pêche. Nous avons mené des études sur les jeunes morues dans les baies du nord-est de Terre-Neuve et nous avons trouvé en nombre assez important des morues d'un ou deux ans. Mais, chaque année, on ne les retrouve plus dans les études que nous menons sur les morues âgées de trois, quatre et cinq ans au large des côtes. Il semble donc que ces morues n'arrivent plus à dépasser l'âge de deux ans. Leur taux de mortalité est très élevé.
>
> À l'heure actuelle, le stock est tellement bas que nos chercheurs estiment fort peu probable que l'on voie apparaître une classe d'âge nombreuse comme celle qu'on a pu voir dans le temps. Le stock en phase de reproduction correspond, au plus, à 1 p. 100 de ce qu'il était et il est donc peu réaliste de penser qu'un nombre aussi faible de poissons en âge de se reproduire pourrait donner de ces classes d'âge abondantes qu'on avait vues, disons, dans les années 1960.
>
> Par conséquent, sans vouloir faire de prédiction et sans vouloir affirmer que c'est ainsi que les choses vont se passer... il me paraît raisonnable de dire qu'il nous faudrait deux cycles où un nombre important de morues du Nord parviendraient à maturité, ce qui veut dire à l'âge de sept ans, pour que ces poissons se reproduisent et donnent à leur tour des classes d'âge

> abondantes. On pourrait donc s'attendre à ce qu'il faille au moins 14 ans pour obtenir un rétablissement des stocks. Ce chiffre n'a aucune valeur absolue. Cela pourrait prendre plus longtemps ou cela pourrait prendre moins longtemps. Je dis simplement qu'il s'agit là du temps nécessaire pour permettre à deux générations de morues du Nord de parvenir à maturité.
>
> On ne peut donc pas prévoir à quelle date se rétabliront les stocks. Nous pouvons dire dès maintenant que ça prendra du temps. On ne peut pas espérer que cela se produira dans les quelques années qui viennent. Il est raisonnable de penser qu'il nous faudra attendre qu'au moins une classe d'âge abondante atteigne l'âge de la reproduction, que la reproduction se passe correctement et que le stock se rétablisse progressivement avant de pouvoir espérer le poisson abondant qu'on voyait autrefois[22].

Réouverture de la pêche

Toute la décision de rouvrir la pêche côtière à la morue dépend de la quantité réelle de poissons dans chacune des baies. Le Comité s'est fait dire qu'il y a « beaucoup de poissons », mais n'a pas obtenu de chiffres fiables de quelque témoin que ce soit. Malheureusement, le MPO ne semble pas très intéressé à l'heure actuelle à recueillir les données scientifiques nécessaires pour prendre ces décisions. **Le Comité a vraiment l'impression que pour le MPO, la morue n'est plus prioritaire. En d'autres mots, depuis que la morue est quasi disparue, il n'y a plus de raison de l'étudier.**

En mai 2005, le MPO a publié sa plus récente évaluation des stocks de morue du Nord qui indique que, pour la zone côtière centrale avec une option de prise de 2 500 tonnes et en supposant un taux de recrutement suffisant, les projections trisannuelles prévoient une augmentation de la biomasse des géniteurs. Dans les zones hauturières et les autres zones côtières (2J et nord de 3K), la biomasse de la morue demeure extrêmement faible.

La plupart des témoins conviennent qu'une ouverture de la pêche côtière à la morue est souhaitable. Certes, beaucoup de pêcheurs et de travailleurs d'usine ont réclamé une pêche permettant de capturer jusqu'à 5 000 livres par pêcheur, ce qui se traduirait par un TAC d'environ 7 000 tonnes, mais plusieurs autres proposent une ouverture beaucoup plus prudente, de 500 à 1 000 tonnes. Le Comité convient d'adopter l'approche la plus prudente et prend bonne note des déclarations des pêcheurs selon lesquels une ouverture, même modeste, serait importante pour eux.

---

22 William G. Doubleday, directeur général, Sciences, Pêches et Océans Canada, témoignages, 1re session, 35e législature, 26 avril 1995.

Pour les représentants du MPO cependant, la décision d'ouvrir la pêche est une question d'évaluation de risque, et de convenir d'objectifs globaux pour le rétablissement :

> En dernière analyse, nous devons nous entendre sur l'objectif. Si notre objectif est le rétablissement, il n'y aura pas de pêche. Si notre objectif est d'accroître le risque relativement au rétablissement, un certain niveau de mortalité sera autorisé. Plus la mortalité autorisée sera élevée, plus vous menacerez le rétablissement à long terme des stocks.
>
> Wayne Follett

Le Comité est sensible au fait que la réouverture de la pêche côtière en 1998 a presque détruit, en quatre ans seulement, le stock qui s'était rétabli de l'effondrement antérieur. Le MPO a affirmé que « les estimations établies avec l'ASP indiquaient que la biomasse du stock reproducteur de [la zone des eaux côtières du centre] était passée de 10 000 tonnes en 1995 à 22 000 tonnes en 1998, qu'elle avait diminué de 1998 à 2002 (lorsqu'une pêche commerciale a eu cours) pour s'établir à 7 000 tonnes en 2003, puis qu'elle avait par la suite atteint 13 000 tonnes au début de 2005.[23] Cependant, le Comité s'est fait expliquer de façon convaincante par divers témoins que certains stocks côtiers de morue seraient suffisamment sains pour soutenir une pêche bien contrôlée.

Par conséquent, afin de dresser un bilan plus exact de l'état du stock, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Une réouverture de la pêche côtière commerciale limitée par les conditions suivantes :

- **Que la réouverture se fasse baie par baie, l'accès étant basé sur l'attachement historique;**
- **Que le TAC annuel soit fixé de façon prudente à un niveau permettant l'augmentation de la biomasse, mais suffisant pour fournir des résultats fiables sur l'effectif des stocks;**
- **Que, dans le calcul du TAC, les débarquements provenant des pêches exploratoires et accessoires dans les autres pêches soient inclus;**

---

23 Pêches et Océans Canada (2005), p.17.

- **Que la pêche soit interdite dans les zones de frai connues, durant le frai;**

- **Enfin, que les engins autorisés soient limités aux moins destructeurs, et selon les pratiques traditionnelles.**

En outre, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

S'il devient clair que les stocks peuvent également soutenir une pêche récréative, que les permis à cet effet soient délivrés sans droits et que leurs conditions imposent un système d'étiquetage et d'inscription dans un livre de bord.

Le Comité recommande également :

RECOMMANDATION 4

L'imposition de mesures de gestion strictes comme le contrôle à quai de toutes les prises accessoires débarquées par les bateaux de pêche canadiens et étrangers dans les ports canadiens, ainsi que le recours au système de transpondeur VHF (boîte noire) pour tous les bateaux de pêche commerciale excédant 45 pieds de longueur, et

La considération de contrôle à bord.

RECOMMANDATION 5

Que le ministre des Pêches et des Océans s'engage à modifier la *Loi sur les pêches* pour qu'elle punisse les infractions aux permis par des sanctions administratives pouvant être portées en appel devant des tribunaux indépendants;

Que, dans l'intervalle, le procureur général du Canada instruise les procureurs fédéraux chargés de causes d'infraction aux permis en vertu de la *Loi sur les pêches* de porter à l'attention de la Cour, avant la sentence, le coût total de l'enquête et de la poursuite pour le contribuable canadien, et de réclamer la peine maximale prévue à la *Loi*;

Que le produit des saisies après condamnation pour infraction au permis aille à un programme de contrôle à quai amélioré ou à d'autres mesures aussi importantes.

Méfiance entre pêcheurs, scientifiques et gestionnaires des pêches

Le Comité a entendu de nombreux témoignages concernant la méfiance profonde qui existe entre les pêcheurs, d'une part, et les scientifiques et les gestionnaires des pêches, d'autre part. Mme Neis a laissé entendre qu'une partie de la difficulté tient à un manque de communication et à des différences dans la façon d'aborder la problématique :

> Les pêcheurs ont un savoir très différent de celui des scientifiques, et c'est un savoir local. C'est un groupe compliqué. Ils utilisent différents engins, plus ou moins vieux. Les jeunes pêcheurs ne pensent pas nécessairement comme les vieux pêcheurs, et c'est la même chose en ce qui concerne les scientifiques. C'est ce que Daniel Pauly appelle le syndrome du décalage des références. Il dit que, lorsqu'un scientifique commence à étudier un écosystème, il a tendance à juger ce qu'il observe plus tard dans sa vie en se fondant sur l'abondance de ce qu'il y avait au départ. Il verra les choses d'une façon particulière.
>
> C'est la même chose pour le pêcheur, et c'est pourquoi nous ciblons souvent les pêcheurs plus âgés, les pêcheurs à la retraite. Nous voulons revenir à l'époque antérieure à la destruction massive des stocks des années 1970 afin que les gens aient une idée de l'abondance que ces stocks pouvaient en fait engendrer. La plupart des jeunes pêcheurs n'ont jamais connu cette abondance. Lorsqu'ils parlent d'abondance, leur estimation est tout à fait différente de celle des gens plus âgés. Il n'y a pas toujours un mécanisme en place pour promouvoir la discussion et le dialogue entre les jeunes pêcheurs et les pêcheurs plus âgés.
>
> Barbara Neis

Le Comité a entendu parler à maintes reprises du manque de données scientifiques sur les stocks de morue du Nord. L'ironie, c'est que ces données scientifiques existent (du moins un minimum), mais que la plupart d'entre elles ne sont pas communiquées aux pêcheurs. Souvent, l'information scientifique n'est pas mise à la disposition du public en général, car les résultats de la plupart des études scientifiques sont publiés dans des revues spécialisées. Par ailleurs, le Comité a constaté que les rapports scientifiques, tels les documents d'évaluation des stocks, sont rapidement et facilement utilisables sur Internet, mais que les pêcheurs n'en connaissent pas l'existence et ne sont pas enclins à en prendre connaissance.

Le Comité a déjà entendu parler de cette question et en a discuté. En 2003, il a déclaré ce qui suit dans son rapport *Dossiers des pêches de l'Atlantique : mai 2003* :

> On perçoit également un manque de communication, non seulement entre les scientifiques du MPO et les pêcheurs, mais également entre la Direction des sciences et les autres directions du Ministère. En conséquence, les pêcheurs et les scientifiques sont « déconnectés » les uns des autres et les pêcheurs ne croient pas ce que disent les scientifiques.
>
> ...
>
> Diverses solutions ont été proposées au Comité. La plus fondamentale demande que le MPO ait les fonds nécessaires pour effectuer les recherches scientifiques requises pour une saine gestion halieutique et pour assurer la survie de la pêche. Une autre recommandation propose que le MPO utilise une organisation indépendante pour faire l'évaluation des stocks.
>
> On a formulé plusieurs suggestions pour combler le fossé entre scientifiques et pêcheurs. Ainsi, on a suggéré que les scientifiques fassent meilleur usage des pêcheurs, qui sont autant d'yeux et d'oreilles à l'affût sur l'eau. On a suggéré que le MPO utilise les pêcheurs pour surveiller le poisson et suivre les conditions environnementales. En visite en Islande en septembre 2003, nous avons appris que les scientifiques de l'Institut de recherche marine d'Islande passent couramment du temps sur les bateaux de pêche et emploient les pêcheurs pour rassembler des données. Dans une certaine mesure, la pêche indicatrice, en plus de fournir des données précieuses, aide déjà à combler le fossé entre les pêcheurs et les scientifiques.
>
> On a également proposé de créer au sein du MPO des postes pour faire la liaison entre les diverses directions et pour améliorer à la fois les communications et la compréhension; on a suggéré également de permettre aux scientifiques de présenter leurs idées directement au Comité et au public[24].

Cela a mené à une série de recommandations que le lecteur trouvera à l'annexe A. Le Comité est d'avis que, pour régler le problème de la méfiance entre les intervenants, il faudrait remettre aux pêcheurs la responsabilité de la bonne gestion de la ressource et adopter une approche différente pour combler le fossé entre pêcheurs, scientifiques et gestionnaires des pêches. Par conséquent, le Comité recommande :

---

24 Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Dossiers des pêches de l'Atlantique : mai 2003*, 2e session, 37e législature, Ottawa, 2003, p. 10-11.

RECOMMANDATION 6

Que des conseils régionaux des pêches ou des conseils de conservation des baies soient établis de manière à permettre aux utilisateurs de la ressource d'avoir un apport significatif dans la gestion des pêches côtières; et

Que les pratiques de gestion des pêches intègrent systématiquement l'ensemble du savoir, des pratiques et des observations des divers pêcheurs, et que cette information soit disséminée aux intervenants appropriés.

Réinvestissement dans la recherche sur la morue

Comme nous l'avons mentionné, le Comité est d'avis que le MPO est peu intéressé à recueillir des données scientifiques pour justifier la réouverture de la pêche à la morue. La recherche sur la morue n'est plus une priorité, et certains témoins scientifiques de l'extérieur du Ministère l'ont confirmé. Même le MPO a admis qu'il ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour relancer la recherche sur la morue :

> [Nous] avions eu des programmes différents au fil des ans. En particulier, au cours de la période 1990-1995, il y avait ce programme scientifique concernant la morue du Nord de 33 millions de dollars, qui a pris fin. Je pense donc que, si vous comparez la situation d'aujourd'hui à l'époque où nous avions nos ressources de base et auxquelles s'ajoutaient le programme spécial pour la recherche scientifique concernant la morue, vous pourrez déduire que nous n'avons pas même le niveau de ressources pour la recherche scientifique sur la morue aujourd'hui que dans les années 90. Je pense que c'est une remarque juste. Mais cela dit, ce serait pure conjecture de ma part si j'essayais de vous dire combien on dépense aujourd'hui en proportion pour la recherche scientifique sur la morue comparativement aux années précédentes. Pour répondre à votre question, je pense qu'il est exact de dire que nous n'avons pas de marge de manoeuvre en ce moment, exception faite peut-être des nouveaux crédits que nous avons reçus dans le cadre de l'enveloppe sur la gouvernance internationale et qui prévoyait 11 millions de dollars pour la recherche scientifique, et ce montant va augmenter cette année. Nous avons reçu cette année 1,9 million de dollars. Nous nous apprêtons en ce moment à finaliser des projets autour de cela, qui ne concernent pas en tant que tels les projets d'évaluation de la morue mais qui portent sur des questions plus générales concernant l'habitat et l'écosystème. Il est très difficile d'établir un rapport entre l'activité scientifique concernant la morue et les crédits accordés à cette fin.
>
> Wayne Follett

À titre d'exemple, à cause des problèmes opérationnels de ses navires de recherche, le MPO n'a pas pu respecter son engagement envers le président de la conservation des pêches à l'Université Memorial de Terre-Neuve-et-Labrador en 2004. La présidence est occupée actuellement par M. George Rose, éminent spécialiste des populations de morue. Le Ministère n'a même pas pu compléter ses propres évaluations à cause des problèmes de sa flotte. Pire encore, le MPO a décidé en octobre 2004 de cesser pour toujours d'accorder l'appui de ses navires au programme du président de la conservation des pêches. Le Comité conteste la capacité du MPO de prendre les bonnes décisions sur la pêche à la morue quand des travaux de recherche importants comme ceux de M. Rose sont mis en péril.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que les coupes prévues de 20 millions de dollars sur trois ans (2004-2008) dans le budget du MPO pour les activités de programme Sciences,[25] particulièrement en ce qui concerne la réalisation stratégique « Pêches et aquaculture durables », soient examinées de nouveau, et qu'un réinvestissement immédiat dans la recherche scientifique sur la morue soit fait.

À ce jour, le Comité a établi que la recherche scientifique, plus précisément en ce qui a trait aux stocks côtiers, devrait porter sur les points suivants :

- le cycle biologique de base;
- le comportement alimentaire;
- la compréhension de l'écosystème, y compris les effets des changements climatiques;
- les tendances dans les parcours migratoires;
- l'interaction entre stocks hauturiers et stocks côtiers.

---

25 Le Comité évalue à partir des Rapports sur les plans et les priorités du MPO que les programmes de Sciences dans leur ensemble furent financés à 286,9 millions de dollars en 2004-2005, et que les dépenses prévues pour 2007-2008 ont été établies à 266 millions de dollars.

Protection de l'habitat critique du poisson

Le Comité s'est maintes fois fait dire que le rétablissement de la morue dépend en partie d'une protection suffisante de son habitat et, en particulier, des lieux de frai de la morue. Les professeurs Jeffrey Hutchings et Ransom Myers ont invité le Comité à examiner des mesures visant à protéger l'habitat critique que constitue le fond marin en bordure du plateau continental, au-delà de notre zone économique exclusive de 200 milles, là où le Canada a le pouvoir de protéger les espèces sédentaires. Selon l'article 4 de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP), un organisme est sédentaire si, « au stade où il peut être pêché, il est soit immobile sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapable de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ». Les témoins ont laissé entendre que l'article 4 pourrait être utilisé comme outil de gestion des ressources halieutiques axée sur la conservation. Le Canada a le pouvoir d'inscrire dans la LEP des organismes sédentaires du plateau continental en vertu de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (UNCLOS). Certaines zones du plateau continental relèvent de sa compétence mais, pour exercer un tel pouvoir à l'extérieur de la limite des 200 milles, il doit avoir inscrit une espèce sédentaire pour laquelle il existe un habitat essentiel dans cette zone géographique. L'objectif sous-jacent de la proposition de MM. Hutchings et Myers était de protéger la morue juvénile et de favoriser le rétablissement de cette espèce au-delà de la zone économique exclusive de 200 milles du Canada. La morue n'est toutefois pas une espèce sédentaire de sorte que la protection de la morue serait le résultat indirect de l'inscription d'une espèce marine sédentaire. Parmi les espèces marines sédentaires, il y aurait des espèces appartenant à des groupes tels que les mollusques, les éponges, les anémones et les coraux[26]. À ce jour, on n'a inscrit ou on ne projette d'inscrire aucune espèce sédentaire marine de l'Atlantique Nord dans la LEP. Le Comité est d'avis que le mécanisme de la LEP décrit ci-dessus demeure une option qui mérite d'être examinée de plus près mais, faute d'une espèce candidate précise, son utilité est limitée pour le moment.

Le Comité recommande toutefois :

RECOMMANDATION 8

Que d'autres études soient effectuées sur les coraux et les éponges des eaux froides des profondeurs et que le MPO soit prêt à invoquer l'article 4 de la LEP pour protéger, sur le Nez et

---

[26] Le Canada a fait valoir dans le passé que le crabe des neiges, un crustacé, est aussi une espèce sédentaire au sens de l'article 77 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (UNCLOS). MPO, *Juridiction canadienne sur le crabe des neiges à l'extérieur de la zone de 200 milles*, communiqué C-AC-95-82F, 20 juillet 1995: http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/1995/hq-ac82_f.htm.

la Queue des Grands Bancs, l'habitat critique d'une espèce qui pourrait être inscrite dans la loi.

Le Comité a aussi été informé sur la nature destructrice de certains engins, en particulier ceux utilisés dans la pêche au chalut. La position du ministre des Pêches et des Océans, Geoff Regan, ainsi que celle de ses fonctionnaires, a été la suivante : « Nous ne croyons pas qu'un type d'engin en particulier soit nuisible, car nous savons par expérience que tous les types d'engin risquent d'avoir des effets néfastes, selon la façon dont ils sont utilisés[27] » **Le Comité est d'accord avec une majorité de témoins qui ont dit que, concernant l'habitat, le chalutage de fond est infiniment plus destructeur que toute autre pêche, comme la pêche à la ligne.** En fait, plusieurs études de la documentation scientifique indiquent clairement que la pêche de fond au chalut est nuisible[28]. Par conséquent, le Comité conclut qu'il faudrait imposer une sorte de moratoire sur la pêche de fond au chalut. Cette mesure devrait être appliquée ou encouragée par le Canada autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de sa ZÉE. Selon M. Ransom Myers, le Canada doit agir dans ses eaux et dans les eaux internationales et accroître son effort afin de rétablir les stocks de morue, en prenant des mesures de protection de l'habitat et en limitant les engins.

Le Canada a déjà appuyé une résolution de cette nature aux Nations Unies le 17 novembre 2004. En fait, il est connu que le Canada a coparrainé la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU dans un projet de document daté du 10 novembre 2004. Le paragraphe 66 de la résolution 59/25[29], dont le texte final est presque identique à l'ébauche, se lit comme suit :

> Demande aux États, agissant directement ou par l'intermédiaire d'organisations ou arrangements régionaux de gestion des pêches compétents pour ce faire, d'intervenir d'urgence et d'envisager, au cas par cas et selon des critères scientifiques, y compris en appliquant le principe de précaution, d'interdire à titre provisoire les pratiques de pêche destructives, y compris le chalutage de fond quand il a des effets nocifs sur les écosystèmes marins vulnérables, y compris les monts sous-marins, les cheminées hydrothermales et les coraux en eau froide, situés au-delà des limites de la juridiction nationale et ce, jusqu'à ce que des mesures de conservation et de gestion appropriées aient été adoptées conformément au droit international;

Par conséquent, le Comité recommande :

---

27 Discours prononcé par l'honorable Geoff Regan, ministre canadien des Pêches et des Océans, devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 novembre 2004. Le Ministre a réitéré sa position devant le Comité le 18 novembre 2004.

28 Lance Morgan, témoignage devant le Comité, réunion n° 53.

29 Résolution adoptée sans vote par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 novembre 2004, Pêches durables, notamment par l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poisson chevauchants et des stocks de poisson grands migrateurs.

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement canadien réaffirme clairement son appui à la résolution 59/25 de l'Assemblée générale de l'ONU, et qu'il fasse tout ce qu'il peut pour mettre en application la résolution.

Le Comité est également préoccupé par les effets du chalutage de fond à l'intérieur de la ZÉE, et croit, appuyé en cela par bon nombre de témoins, que des mesures claires doivent être prises afin de protéger les habitats critiques :

> [Notre association a recommandé] une interdiction visant les engins de pêche qui draguent le fond de la mer dans les eaux canadiennes. L'association a également recommandé qu'en attendant que le gouvernement interdise ces engins, il restreigne la pêche de la morue par les compagnies de pêche hauturière canadiennes dans les frayères hauturières le long de la côte est et de la côte nord-est de la province. L'association a recommandé l'interdiction de toute activité de pêche dans ces frayères pendant la période de frai de la morue et a recommandé la présence d'observateurs à bord de tous les bateaux de pêche canadiens en zone hauturière et à bord de tous les bateaux de pêche à la drague en zone côtière pendant cette même période. De plus, l'association a recommandé la création d'une commission fédérale d'enquête chargée d'étudier l'impact du dragage sur le fond marin et sur l'écosystème de l'océan.
>
> Tom Best

Conséquemment, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que le Canada protège les habitats critiques des poissons de fond contre le chalutage de fond, mette fin à toute expansion de la flottille de chalutiers de fond dans les nouvelles zones de pêche, veille à ce que toutes les zones actuellement fermées au chalutage de fond ne soient pas rouvertes, et à ce qu'aucune expansion n'ait lieu tant que des évaluations appropriées des risques et des répercussions ne seront pas effectuées.

Le Comité recommande en outre :

RECOMMANDATION 11

Que le MPO adopte comme politique de restreindre systématiquement l'utilisation de toute technique de pêche qui s'avère compromettante pour la pérennité d'une espèce. Le

MPO devrait aussi créer des sanctuaires pour protéger la pérennité des espèces dans les endroits et durant les périodes où elles sont les plus vulnérables.

Selon le MPO, la *Loi sur les pêches* et son règlement renferme tous les instruments nécessaires pour assurer la conservation et la protection de la ressource, y compris la protection de l'habitat du poisson contre des pratiques et des engins de pêche destructeurs[30]. En fait, le Ministère a affirmé qu'il avait pris des mesures dans quelques zones. Par exemple, le MPO a créé la zone de conservation du récif de coraux Lophelia (ZCRCL), une zone de 15 kilomètres carrés visant à protéger le récif de corail *Lophelia pertusa* dans les eaux canadiennes. Sur la côte Est, le MPO a aussi créé une zone de conservation des coraux de 424 kilomètres carrés dans le chenal Nord-Est, dans le but de protéger les plus fortes concentrations connues de colonies de grandes gorgones dans le Canada atlantique et quatre zones de protection marines en vertu de la *Loi sur les océans*.

De nouveau, le Comité a été étonné d'apprendre que le Ministère peut difficilement intervenir quand il n'a pas la connaissance requise pour prendre une décision. Il n'y a, selon le MPO, « pas d'estimation globale de la superficie des eaux canadiennes où des engins de pêche de fond sont utilisés. Il n'existe pas non plus d'approche normalisée permettant de quantifier la superficie des eaux canadiennes où des engins de pêche de fond sont utilisés. Des recherches menées dans cette zone ne comprenaient pas les activités de pêche dans l'ensemble des eaux canadiennes (p. ex., crevettes nordiques, flétan de la sous-zone 0)[31] ».

Toutefois, en 2001, deux chercheurs, dont un affilié au MPO, ont publié une analyse qui décrit l'évolution des lieux de chalutage et des tendances quant à l'intensité et la persistance de cette pratique dans les eaux canadiennes, de 1980 à 2000[32]. Kulka et Pitcher ont établi que, dans la région de l'Atlantique, le chalutage a été en général pratiqué systématiquement dans les années 1980, surtout en bordure du plateau et entre les bancs. Au cours des 20 ans qu'a duré l'étude, le chalutage a été pratiqué sur une superficie totale variant entre 38 % de la superficie totale du plateau en 1980 et un minimum de 8 % en 1997, pour atteindre 20 % de la superficie totale du plateau en 1999-2000. Dans la zone 2J3KL, le chalutage a diminué abruptement au début des années 1990, et les lieux de chalutage se sont de plus en plus fragmentés. L'effort a repris en 1998, quoiqu'à une plus petite échelle. À l'exception de certaines parties des Grands

---

30 Bureau du vérificateur général, Réponse du MPO à la pétition en matière d'environnement n° 90 B, *Les effets du chalutage et du draguage sur le plancher océanique*.

31 *Ibid.*

32 Kulka, D.W., et D.A. Pitcher. 2001. « Spatial and Temporal Patterns in Trawling Activity in the Canadian Atlantic and Pacific ». ICES CM 2001/R:02.

Bancs, les sommets des bancs n'ont pas été ratissés au chalut dans la zone 2J3KL. Les chalutiers ont surexploité la ressource principalement autour du banc Hamilton et sur le plateau au nord-est de Terre-Neuve.

Le ministre des Pêches et des Océans peut aussi invoquer la *Loi sur les océans*, qui « fournit le fondement juridique de la planification et de la gestion globales de toutes les activités menées dans les écosystèmes marins du Canada ou touchant ces écosystèmes, selon les principes du développement durable, de la gestion intégrée et de la prévention[33] ». La gestion intégrée des océans permet de déterminer les activités de gestion et de recherche scientifique prioritaires. En procédant à l'évaluation des risques, le Ministère pourrait alors consacrer, aux secteurs à risque élevé ou à haut rendement, les ressources limitées destinées à la recherche scientifique et à la gestion. Le Comité est d'avis qu'il faudrait inclure l'habitat essentiel de la morue du Nord dans les secteurs désignés à risque élevé. Dans son rapport de 2005, la Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) a toutefois émis des réserves quant aux progrès réalisés par le gouvernement fédéral sur le plan de l'application pratique de la notion de gestion intégrée des océans.

> À presque tous les égards, les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada, en ce qui a trait à l'élaboration de plans pour la gestion intégrée des zones côtières et maritimes, ont été très lents[34].

De l'aveu même du MPO, « [La gestion actuelle] a eu pour conséquence d'affaiblir la santé des océans, y compris celle des stocks de poisson qui sont en déclin ou qui fluctuent de plus en plus, d'augmenter le nombre d'espèces marines en péril et d'espèces envahissantes, d'entraîner la perte d'habitat marin et de réduire la biodiversité[35]. »

Le Comité constate que le MPO dispose en principe des outils nécessaires et est clairement mandaté pour protéger l'habitat du poisson contre les pratiques et les engins de pêche destructeurs, mais qu'il n'a pas la volonté de mettre en œuvre des mesures importantes.

Le Comité recommande donc :

---

33 BVG, *op cit*.

34 Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Rapport annuel*, Chapitre 1 – La stratégie de gestion des océans du Canada, Ottawa, 2005, paragraphe 1.31.

35 Pêches et Océans Canada, *Plan d'action du Canada pour les océans — Pour les générations d'aujourd'hui et de demain*, Ottawa, mai 2005, p. 4.

RECOMMANDATION 12

Que le MPO commande une étude visant à déterminer les effets du chalutage de fond sur l'écologie marine en eaux canadiennes, ainsi que les effets économiques d'un moratoire sur le recours à cette technologie.

Inscription de la morue dans la LEP

Il est essentiel de bien protéger l'habitat du poisson et, en particulier, les lieux de frai de la morue pour assurer le rétablissement des stocks. En effet, l'interdiction par la Norvège en 1990 de toute pêche sur les lieux de frai de la morue explique en grande partie le succès du rétablissement des stocks de morue de la mer de Barents. Même avant cette interdiction, les pêcheurs côtiers norvégiens ne pêchaient qu'à la ligne dans le secteur au large des îles Lofoten alors que les dragueurs avaient été bannis de ces zones connues de frai de la morue.

La protection de l'habitat essentiel va de soi lorsqu'une espèce aquatique est inscrite dans la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Le cabinet fédéral envisage actuellement d'inscrire la population de morue de Terre-Neuve et du Labrador (morue du Nord) comme « espèce en voie de disparition » à l'annexe 1 de la LEP (la Liste). L'évaluation de la morue du Nord préparée par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a été officiellement remise au gouverneur en conseil le 27 juillet 2005. Le Cabinet, sur la recommandation du ministre de l'Environnement, en consultation avec le ministre des Pêches et des Océans, doit décider s'il inscrira la morue du Nord d'ici à avril 2006. En vertu de la LEP, lorsqu'une espèce aquatique est inscrite comme espèce en voie de disparition, menacée ou disparue, le Ministre des Pêches et Océans doit préparer une stratégie de rétablissement en vue de l'adoption d'un ou plusieurs plans d'action. Lorsque le rétablissement d'une espèce inscrite est jugé possible, la stratégie de rétablissement doit définir les menaces qui pèsent sur l'espèce, y compris la perte de son habitat, et doit définir son habitat essentiel. Le plan d'action doit définir l'habitat essentiel de l'espèce, fournir des exemples d'activités susceptibles de mener à sa destruction et proposer les mesures à prendre pour le protéger. Le ministre compétent peut utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés par la LEP ou par toute autre loi fédérale pour mettre en œuvre le plan d'action.

La plupart des témoins ont recommandé de ne pas inscrire la morue du Nord dans la LEP. Comme les témoins, le Comité craint que, si elles sont appliquées à la lettre, les mesures visant à protéger la morue du Nord n'aient de graves répercussions sur toutes les pêches, entraînant éventuellement des fermetures à long terme. Nous reconnaissons toutefois le point de vue d'autres

témoins qui ont soutenu que l'inscription de la morue s'impose et que la *Loi sur les espèces en péril* est suffisamment souple pour éviter d'interdire toute activité marine dans l'habitat essentiel de l'espèce protégée :

> La *Loi sur les espèces en péril* confère beaucoup de latitude aux autorités compétentes. Ainsi, le ministre a en vertu de la loi des pouvoirs discrétionnaires extraordinaires.
>
> Premièrement, si une espèce était inscrite sur la liste des espèces en voie de disparition, quel effet cela aurait-il? Il faudrait élaborer un plan d'action. Il faudrait définir des objectifs, un calendrier pour le rétablissement des populations. Comment faudra-t-il s'y prendre pour tracer ce plan d'action? D'après la loi, tous les groupes intéressés, y compris les intervenants, doivent y participer. Cela me semble tout à fait pertinent parce qu'à l'heure actuelle, nous n'avons ni objectif, ni calendrier, ni mandat législatif, ni l'obligation légale de consulter toutes les sources.
>
> Deuxièmement, la loi prévoit que les stratégies de rétablissement doivent reconnaître expressément les différences de territoire ou de statut à l'intérieur de l'unité désignée. Certaines espèces sont considérées comme en voie de disparition partout au Canada, mais les plans de rétablissement peuvent tenir compte du fait que la situation de l'espèce est peut-être beaucoup plus grave en Ontario qu'en Alberta. Les stratégies de rétablissement peuvent donc tenir compte des différences de statut à l'intérieur d'une unité. Si la morue du Nord est inscrite sur la liste des espèces en voie de disparition, on pourrait tenir compte des différences constatées entre les stocks en région côtière et en région hauturière, par exemple.
>
> Pour pouvoir autoriser différentes activités dont on penserait qu'elles pourraient être interdites, comme la pêche, le ministre doit estimer que la pêche ou la prise ne compromettra pas la survie ou le rétablissement de l'espèce inscrite sur la liste. C'est un extrait textuel de la loi. Il suffit que le ministre « estime » que « l'activité ne mettra pas en péril la survie ou le rétablissement de l'espèce ». Par conséquent, si le ministre estime qu'une activité comme la pêche vivrière — ou toute autre activité — ne risque pas de compromettre la survie ou le rétablissement de l'espèce, la stratégie de rétablissement peut en tenir compte.
>
> La Loi sur les espèces en péril est en fait beaucoup plus indulgente à bien des égards qu'on ne le croit généralement. L'idée de tracer un plan d'action me semble excellente. Ceux qui pensent que l'application de cette loi entraînerait automatiquement l'imposition des mesures les plus draconiennes pour toute espèce inscrite se trompent, parce que tout dépend des stratégies de rétablissement.
>
> Jeffrey Hutchings

Le Comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire la morue du Nord dans la LEP parce que le MPO, en collaboration avec le ministère provincial des Pêches et de l'Aquaculture, a déjà entrepris de préparer une stratégie de

rétablissement. M. Wayne Follett, coprésident de l'Équipe de rétablissement de la morue, a dit en effet au Comité que la stratégie de rétablissement de la morue qui est en cours de préparation constituerait également le fondement d'une stratégie de rétablissement en application de la LEP, même si cette stratégie n'a pas été spécialement conçue pour répondre à toutes les exigences de la loi. Par conséquent, une stratégie de rétablissement de la morue du Nord sera mise en place, que l'espèce soit ou non inscrite dans la Liste.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 13

Que le Cabinet fédéral décide de ne pas inscrire la morue dans la liste des espèces « en voie de disparition » de la *Loi sur les espèces en péril.*

Effectif des phoques et impact sur le rétablissement de la morue

Le Comité pense avec la majorité de ses témoins, y compris les fonctionnaires du MPO, que l'effectif actuel du troupeau de phoques du Groenland constitue une entrave importante au rétablissement des stocks de morue du Nord. D'après des estimations récentes, il y aurait 5,9 millions de phoques du Groenland dans l'Atlantique du Nord-Ouest. La dernière estimation (1990) du nombre de phoques à capuchon était de 450 000 à 475 000 individus.

Certains soutiennent que la consommation de morues par les phoques est assez élevée pour entraver le rétablissement dans toutes les zones. Mais il est difficile de le prouver parce que les phoques se nourrissent de plusieurs types de poissons, y compris des morues juvéniles, d'autres espèces de poissons qui se nourrissent de morues juvéniles et des espèces qui servent de nourriture à la morue, le capelan par exemple. Ces animaux font tous partie d'une chaîne alimentaire complexe. En outre, le Comité a entendu dire que le phoque est un mangeur opportuniste et que la morue n'est pas normalement sa principale proie. Cependant, étant donnée l'effectif du troupeau de phoques du Groenland et à supposer qu'un seul phoque du Groenland consomme une tonne de poisson par an, même si on accepte que la morue ne compte que pour 1 % de son régime alimentaire, cela représente tout de même 60 000 tonnes de morue par an, soit une proportion considérable de la biomasse de morue.

En 2001, le Groupe d'experts sur la gestion des phoques a écrit :

> Les estimations disponibles de la consommation de morue franche dans 2J3KL par les phoques du Groenland et à capuchon sont beaucoup plus

> importantes que les prises commerciales actuelles et, en fait, beaucoup plus considérables que la biomasse estimative totale de poissons de plus de 3 ans dans ces divisions. Dans les zones côtières, les phoques du Groenland mangent environ 18,5 kt de morue, dont la moitié provient d'un stock de plus de 3 ans estimé autour de 40-64 kt. Dans les eaux hauturières, les phoques à capuchon consommeraient à eux seuls plus de 100 kt de morue d'une biomasse estimative de 30 kt! Ces chiffres indiquent clairement les incertitudes qui doivent être associées aux estimations individuelles, mais révèlent également que les phoques du Groenland et à capuchon sont d'importants prédateurs de la morue dans ces divisions. Cependant, il est impossible à l'heure actuelle d'estimer de façon fiable l'étendue de cette mortalité par prédation.

Le MPO gère la population de phoques conformément au Plan de gestion du phoque de l'Atlantique. Le plan permet la capture de près d'un million de phoques du Groenland sur trois ans. Le Ministère travaille à l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle de gestion du phoque pour 2006 et au-delà. Selon lui, dans le cadre de gestion actuel, la chasse au phoque est gérée en fonction de considérations socioéconomiques jusqu'à ce que l'effectif tombe à 70 %[36]. Avec la nouvelle estimation de la population de phoques du Groenland, l'effectif s'établirait à environ quatre millions. Si l'effectif tombait au-dessous de 50 %, le MPO prendrait des mesures de conservation importantes.

Le MPO soutient que le quota commercial de la chasse au phoque repose sur de solides principes de conservation et ne vise pas à faciliter le rétablissement des stocks de poissons de fond. Tout en admettant la première de ces assertions, le Comité croit que le MPO devrait admettre que le maintien du troupeau de phoques du Groenland à un niveau inférieur aurait un effet favorable sur le rétablissement de la morue.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement du Canada fasse de manière aggressive la promotion de l'expansion des marchés des produits du phoque du Groenland; et

Que le MPO augmente les quotas commerciaux de la chasse au phoque dans la mesure où les conditions du marché le permettent.

---

[36] C'est-à-dire 70 % de la population maximale (0,7 x 5,9 millions ou 4,13 millions). Pour le MPO, c'est le «point de référence préventif» au-dessous duquel il faudrait mettre en œuvre une stratégie de gestion capable de ramener la population au-dessus de l'objectif.

Conclusion

Personne ne devrait s'étonner que nous en soyons venus à la conclusion que la surpêche a causé l'effondrement des stocks de morue. Ceux qui ont étudié cette question dans le passé sont arrivés à la même conclusion. Le Comité a cependant estimé nécessaire de se rendre à Terre-Neuve-et-Labrador pour comprendre à fond les facteurs qui ont permis que le «plus gros stock de poissons au monde» fasse l'objet d'une flagrante surpêche pendant tant d'années. **À notre avis, le principal facteur fut manifestement la mauvaise gestion.**

Le deuxième objectif de cette étude concerne «la défaillance des stocks à se renouveler depuis le moratoire». Nous croyons que la cause fondamentale réside dans un manque de vision et de planification à long terme. L'absence de fermeté contre la surpêche étrangère, la réouverture de la pêche côtière en 1998 à des niveaux insoutenables, et le manque de reconnaissance hâtive de la taille des troupeaux de phoques ont tous nui au rétablissement des stocks de morue. Bien que le MPO en tant qu'organisme responsable de la gestion des pêches ait joué le rôle décisif dans cette catastrophe, il l'a souvent fait sous les pressions des pêcheurs, des communautés côtières, des syndicats et des politiciens.

Dans son rapport de 2003 *Dossiers des pêches de l'Atlantique*, le Comité concluait à la nécessité d'examiner à fond une nouvelle vision de développement de la pêche[37]. Comme le CCRH en 2003, le Comité est «convaincu qu'une gestion efficace de la morue et d'autres ressources côtières (comme le capelan) ne sera possible que si les pêcheurs assument l'intendance des ressources locales et conviennent de la nécessité de la conservation. De plus, il faut que des changements fondamentaux soient apportés aux attitudes et aux rôles des pêcheurs, des collectivités et du régime de gestion si l'on veut que les collectivités rurales et leurs pêches survivent»[38]. Selon nous, il est manifeste que le système canadien de gestion des pêches est dysfonctionnel, et il est maintenant temps de sérieusement envisager une réforme fondamentale.

---

37 En 2003, plusieurs témoins ont proposé des modèles de développement de la pêche. Parmi ceux-ci, il y avait, à un bout de l'échelle, le modèle islandais, où la gestion au jour le jour de la pêche est laissée à l'industrie et où le Ministère, la Direction générale des pêches et l'Institut de recherches marines s'occupent de politique, de fixation des TAC, de surveillance et d'application des règlements, mais n'assurent pas la microgestion de l'industrie. Le modèle islandais, toutefois, repose sur le système des quotas individuels transférables (QIT), que rejettent beaucoup d'intervenants au Canada. D'autres témoins préconisaient la gestion communautaire ou la cogestion comme solution de rechange à la gestion par QIT. La gestion communautaire a ses avantages, mais elle a peut-être aussi ses inconvénients, en particulier du fait qu'elle peut réduire la capacité des titulaires de permis, les pêcheurs, à diriger leur entreprise comme bon leur semble.

38 Conseil de conservation des ressources halieutiques, *2003 / 2004 Impératifs de conservation pour la morue en 2J3KL*, Rapport au ministre des Pêches et des Océans, CCRH.2003.R.2, 2003, p. 9, http://www.frcc.ca/2003/F2K3KL.pdf

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Pêches et des Océans reconnaisse et intègre dans ses évaluations des stocks et ses décisions de gestion la complexité de la structure du stock de la morue du Nord, en particulier la distinction entre populations côtières et populations hauturières.

RECOMMANDATION 2

Une réouverture de la pêche côtière commerciale limitée par les conditions suivantes :

- **Que la réouverture se fasse baie par baie, l'accès étant basé sur l'attachement historique;**
- **Que le TAC annuel soit fixé de façon prudente à un niveau permettant l'augmentation de la biomasse, mais suffisant pour fournir des résultats fiables sur l'effectif des stocks;**
- **Que, dans le calcul du TAC, les débarquements provenant des pêches exploratoires et accessoires dans les autres pêches soient inclus;**
- **Que la pêche soit interdite dans les zones de frai connues, durant le frai;**
- **Enfin, que les engins autorisés soient limités aux moins destructeurs, et selon les pratiques traditionnelles.**

RECOMMANDATION 3

S'il devient clair que les stocks peuvent également soutenir une pêche récréative, que les permis à cet effet soient délivrés sans droits et que leurs conditions imposent un système d'étiquetage et d'inscription dans un livre de bord.

RECOMMANDATION 4

L'imposition de mesures de gestion strictes comme le contrôle à quai de toutes les prises accessoires débarquées par les bateaux de pêche canadiens et étrangers dans les ports canadiens, ainsi que le recours au système de transpondeur VHF (boîte noire) pour tous les bateaux de pêche commerciale excédant 45 pieds de longueur, et la considération de contrôle à bord.

RECOMMANDATION 5

Que le ministre des Pêches et des Océans s'engage à modifier la *Loi sur les pêches* pour qu'elle punisse les infractions aux permis par des sanctions administratives pouvant être portées en appel devant des tribunaux indépendants;

Que, dans l'intervalle, le procureur général du Canada instruise les procureurs fédéraux chargés de causes d'infraction aux permis en vertu de la *Loi sur les pêches* de porter à l'attention de la Cour, avant la sentence, le coût total de l'enquête et de la poursuite pour le contribuable canadien, et de réclamer la peine maximale prévue à la *Loi*;

Que le produit des saisies après condamnation pour infraction au permis aille à un programme de contrôle à quai amélioré ou à d'autres mesures aussi importantes.

RECOMMANDATION 6

Que des conseils régionaux des pêches ou des conseils de conservation des baies soient établis de manière à permettre aux utilisateurs de la ressource d'avoir un apport significatif dans la gestion des pêches côtières; et

Que les pratiques de gestion des pêches intègrent systématiquement l'ensemble du savoir, des pratiques et des observations des divers pêcheurs, et que cette information soit disséminée aux intervenants appropriés.

RECOMMANDATION 7

Que les coupures prévues de 20 millions de dollars sur trois ans (2004-2008) dans le budget du MPO pour les activités de programme Sciences, particulièrement en ce qui concerne la réalisation stratégique « Pêches et aquaculture durables », soient examinées de nouveau, et qu'un réinvestissement immédiat dans la recherche scientifique sur la morue soit fait.

RECOMMANDATION 8

Que d'autres études soient effectuées sur les coraux et les éponges des eaux froides des profondeurs. Le MPO devrait être prêt à invoquer l'article 4 de la LEP pour protéger, sur le Nez et la Queue des Grands Bancs, l'habitat essentiel d'une espèce qui pourrait être inscrite dans la loi.

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement canadien réaffirme clairement son appui à la résolution 59/25 de l'Assemblée générale de l'ONU, et qu'il fasse tout ce qu'il peut pour mettre en application la résolution.

RECOMMANDATION 10

Que le Canada protège les habitats sensibles des poissons de fond contre le chalutage de fond, mette fin à toute expansion de la flottille de chalutiers de fond dans les nouvelles zones de pêche, veille à ce que toutes les zones actuellement fermées au chalutage de fond ne soient pas rouvertes, et à ce qu'aucune expansion n'ait lieu tant que des évaluations appropriées des risques et des répercussions ne seront pas effectuées.

RECOMMANDATION 11

Que le MPO adopte comme politique de restreindre systématiquement l'utilisation de toute technique de pêche qui s'avère compromettante pour la pérennité d'une espèce. Le MPO devrait aussi créer des sanctuaires pour protéger la pérennité des espèces dans les endroits et durant les périodes où elles sont les plus vulnérables.

RECOMMANDATION 12

Que le MPO commande une étude visant à déterminer les effets du chalutage de fond sur l'écologie marine en eaux canadiennes, ainsi que les effets économiques d'un moratoire sur le recours à cette technologie

RECOMMANDATION 13

Que le Cabinet fédéral décide de ne pas inscrire la morue dans la liste des espèces « en voie de disparition » de la *Loi sur les espèces en péril.*

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement du Canada fasse avec détermination la promotion de l'expansion des marchés des produits du phoque du Groenland; et

Que le MPO augmente les quotas commerciaux de la chasse au phoque dans la mesure où les conditions du marché le permettent.

ANNEXE A — LISTE D'ANCIENNES RECOMMANDATIONS PERTINENTES (1998 À 2003)

Rapport sur la côte Est (1998)

Recommandation 9

Le Comité recommande que le Canada prenne immédiatement le contrôle des stocks de poisson qui vivent sur le plateau continental du Canada en invoquant le fait que les pays étrangers pratiquent actuellement une surpêche des stocks sur le nez et la queue des Grands Bancs et sur le Bonnet flamand, que ces stocks appartiennent de droit au Canada et qu'ils permettraient le fonctionnement à l'année de nombreuses usines de transformation; ces stocks ne pourront cependant être exploités que si les objectifs de conservation le permettent.

Recommandation 10

Le Comité, persuadé par les témoignages des pêcheurs et par l'ensemble des preuves examinées du rôle considérable joué par le gouvernement fédéral dans l'effondrement des stocks de morue du Nord, estime qu'il appartient au gouvernement fédéral de donner son soutien aux pêcheurs et à ceux dont les emplois ont été directement touchés par le déclin de la pêche sur la côte est du Canada. Ce soutien devrait comprendre :

a) Le maintien de LSPA, au moins jusqu'à l'échéance originale de mai 1999 convenue par écrit.

b) La réallocation immédiate des quotas de pêche étrangers aux Canadiens, en donnant la priorité aux pêcheurs et aux usines les plus gravement touchés par l'effondrement de la pêche au large de la côte est du Canada.

c) Le maintien du programme de retraite volontaire et du programme de rachat volontaire de permis de LSPA dans tous les cas où la capacité de pêche est réduite.

d) Un changement du plancher de récupération du revenu pour les pêcheurs bénéficiaires de LSPA, correspondant à celui du régime de l'assurance-emploi.

e) Une réduction des droits de permis et de frais afférents récemment augmentés par le gouvernement fédéral, qui touchent les pêcheurs d'une façon qui ne correspond aucunement à leur capacité de payer.

f) La mise sur pied d'un programme pluriannuel d'infrastructure et de diversification des emplois financé par le fédéral et administré selon les pratiques établies, qui doit être destiné aux gens les plus touchés par le déclin des pêches sur la côte est et auquel doit participer la communauté. Ce programme devrait viser avant tout à

permettre aux Canadiens d'exploiter et de transformer les ressources halieutiques et de trouver des marchés pour leurs produits.

Recommandation 15

Le Comité recommande également la tenue immédiate d'une conférence réunissant pêcheurs et scientifiques et organisée par le MPO pour diffuser publiquement les faits quant aux types de poissons dont se nourrissent les phoques; si les pêcheurs ont raison, comme le pense le Comité, cette conférence fera des recommandations quant à l'augmentation des quotas de phoques, la promotion, la chasse au phoque et la commercialisation des produits du phoque. Cette conférence devrait être ouverte au public.

Recommandation 17

Le Comité recommande que le MPO organise une conférence réunissant pêcheurs et scientifiques, ouverte au public sans restriction, afin de résoudre le différend au sujet des méthodes de dénombrement de la morue et de déterminer un ensemble de conditions permettant la réouverture de la pêche de la morue du Nord.

Recommandation 19

Le Comité recommande la tenue d'un examen indépendant des méthodes utilisées par le MPO pour fixer le total des prises admissibles et gérer les ressources en général.

Recommandation 20[1]

Le Comité recommande de remercier du ministère les hauts dirigeants que le milieu de la pêche perçoit comme étant responsables de la crise des pêches.

Rapport sur le phoque (1999)

Recommandation 1

Le Comité recommande la formation d'un groupe de personnalités éminentes semblable au Groupe d'examen de la morue du Nord (auteur du « rapport Harris »). Ce groupe serait chargé d'évaluer l'état actuel des connaissances scientifiques et de donner des conseils à l'égard d'une stratégie à long terme de gestion des populations de phoques.

Il devrait élaborer un plan quinquennal d'utilisation et de réduction stratégiques et faire rapport sur diverses questions dont les suivantes :

---

[1] Cette recommandation a fait l'objet d'une opinion dissidente de la part de quatre membres libéraux du Comité.

- les méthodologies scientifiques pour l'estimation des populations de phoques;

- les méthodologies scientifiques pour l'estimation de l'étendue réelle de la chasse, notamment des pertes non déclarées et de l'impact à long terme le plus probable de la chasse sur les populations de phoques;

- l'état actuel des connaissances sur le régime alimentaire des phoques et l'impact de ce régime sur les stocks de morue et d'autres espèces commerciales, ainsi que la prestation de conseils sur les orientations à adopter pour l'amélioration des connaissances scientifiques à cet égard;

- la population optimale de phoques du Groenland en regard de son interaction avec l'écosystème en général et avec les stocks d'espèces commerciales en particulier, et les mesures de gestion du troupeau de phoques du Groenland à prendre afin d'atteindre cette population optimale.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans procède à la fois à des récoltes expérimentales et à l'établissement de zones expérimentales d'exclusion des phoques. Les secteurs visés devraient inclure les zones de pêche 2J3KL (morue du Nord), 4TVn (morue du sud du golfe du Saint-Laurent) et 4RS3Pn (morue du nord du Golfe) et les autres jugées nécessaires afin d'empêcher l'expansion des phoques dans les zones de pêche, les baies désignées ou certains secteurs. Cette mesure vise à protéger les concentrations de géniteurs et de jeunes morues et à empêcher les phoques d'infliger de lourdes pertes aux populations de morue.

Recommandation 12

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, en collaboration avec l'industrie de la chasse au phoque, les gouvernements provinciaux et le gouvernement du Nunavut, entreprenne l'établissement d'une stratégie à long terme sur la gestion des populations de phoques. Cette stratégie devrait tenir compte des recommandations qui seront formulées par le groupe établi afin d'évaluer l'état des connaissances scientifiques sur la population de phoques du Groenland.

Dossiers des pêches de l'Atlantique (2003)

Recommandation 3

Que le ministre des Pêches et des Océans revoie sa décision d'imposer un moratoire sur la pêche des stocks de morue en 2J3KL et 3Pn4RS, et qu'il envisage sérieusement les mesures de conservation recommandées par le Comité multipartite de Terre Neuve-et-Labrador et le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques.

Recommandation 5

Que le ministère des Pêches et des Océans effectue une autre ronde de rachat de permis de pêche au poisson de fond.

Recommandation 6

Que le ministère des Pêches et des Océans examine la faisabilité d'annuler les permis de pêche au poisson de fond considérés comme inutilisés depuis au moins deux campagnes de pêche.

Recommandation 7

Que le ministère des Pêches et des Océans subventionne convenablement la recherche scientifique et que les résultats soient mis à la disposition des pêcheurs comme du public dès qu'ils sont disponibles.

Recommandation 8

Que le ministère des Pêches et des Océans fournisse une aide financière à la Fisherman & Scientists Research Society afin de promouvoir la compréhension mutuelle entre scientifiques et pêcheurs, et

Que le ministère des Pêches et des Océans envisage de promouvoir des organismes semblables dans les autres régions du pays.

Recommandation 9

Que, dans la mesure du possible, le ministère des Pêches et des Océans encourage les recours aux pêches indicatrices, et qu'il s'assure qu'elles sont suffisamment financées.

ANNEXE B — LETTRE DE TOM WAPPEL, PRÉSIDENT DU COMITÉ À L'HONORABLE ROBERT THIBAULT, MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS (2003)

STANDING COMMITTEE ON

FISHERIES AND OCEANS

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

COMITÉ PERMANENT DES

PÊCHES ET DES OCÉANS

March 24, 2003

The Honourable Robert Thibault, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Sir:

On March 17, 2003, the Newfoundland and Labrador All-Party Committee on the 2J3KL and 3Pn4RS Cod Fisheries presented its report *Stability, Sustainability and Prosperity, Charting a Future for Northern and Gulf Cod Stocks* to members of the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans and members of the Senate Committee on Fisheries and Oceans. It is also my understanding that the report was presented to you in person earlier the same day.

At the presentation, the Standing Committee on Fisheries and Oceans was formally asked to examine the report and to lend its support for the recommendations contained in it.

Le 24 mars 2003

Monsieur Robert Thibault, c.p.
ministre des Pêches et des Océans
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Monsieur le ministre,

Le 17 mars 2003, le Comité multipartite de Terre-Neuve-et-Labrador sur les pêches de morue de 2J3KL et 3Pn4RS a présenté son rapport, *Stabilité, viabilité et prospérité, Assurer l'avenir des stocks de morue du Nord et du Golfe* aux membres du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et à ceux du Comité sénatorial permanent des pêches et océans. On m'a dit que le rapport vous a également été présenté personnellement plus tôt le même jour.

J'ai demandé officiellement au Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre d'examiner le rapport et d'en appuyer les recommandations. Nos membres

Members of the Fisheries Committee have now had the opportunity to read the report carefully and to debate its contents. In addition, members were briefed on the work of the All-party committee over the past five months.

ont maintenant eu le temps de bien lire le rapport et d'en débattre. En outre, ils ont été informés de vive voix des travaux du comité terre-neuvien depuis 5 mois.

The Committee is particularly impressed not only by the comprehensiveness of the report but also by the fact that it represents a consensus of views of parliamentarians from different political parties, from the Newfoundland and Labrador House of Assembly and from both houses of the Parliament of Canada.

Nous sommes particulièrement impressionnés par l'étendue du rapport et par le fait qu'il représente un consensus parmi les parlementaires des divers partis politiques de la province, ainsi que des deux chambres du Parlement du Canada.

The Fisheries Committee finds favour with the general thrust of the report and its recommendations. In fact, we observe that many of the recommendations in the All-Party Committee's report are consistent with recommendations that the Fisheries Committee has made previously in its own reports. We are however conscious of the fact that we have not extensively studied all of the issues brought forward in the All-Party Committee's report in the recent past.

Le Comité des pêches est d'accord avec le contenu général du rapport et ses recommandations. Nous constatons que plusieurs de ces dernières reprennent celles que nous avons déjà formulées dans nos rapports. Nous reconnaissons cependant que nous n'avons pas étudié en profondeur et récemment toutes les questions considérées dans le rapport provincial.

In view of the imminence of the FRCC advice regarding the 2003/2004 fishing season for groundfish stocks in the Gulf of St. Lawrence and for Northern Cod stocks and of your own decision on the management of these fisheries for the coming season, the Fisheries Committee urges you, as Minister of Fisheries and Oceans, to very seriously consider adopting, without delay, the first two recommendations of the All-Party Committee report regarding the cod fisheries in 2J3KL and 3Pn4RS and to fully explore and study the remaining recommendations.

L'avis du CCRH 2003-2004 pour la campagne de pêche au poisson de fond dans le Golfe et pour celle à la morue du Nord approche à grand pas, tout comme votre propre décision sur la gestion de ces pêches. Le Comité vous exhorte donc, à titre de ministre des Pêches et des Océans, à considérer sérieusement l'adoption rapide des deux premières recommandations du rapport multipartite de Terre-Neuve-et-Labrador sur les pêches de morue de 2J3KL et 3Pn4RS et d'examiner soigneusement toutes les autres recommandations du rapport.

We sincerely appreciate your attention to this matter.
Yours very truly,

En vous remerciant de l'attention que vous accorderez à cette question, je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de

mes salutations distinguées.

Le président du Comité,

TOM WAPPEL, M.P./député
Chairman of the Committee

cc: Members of the Committee

Encl.

cc: membres du Comité

p.j.

ANNEXE C
LISTE DES MÉMOIRES

Bell, Kim

Blackwood, Don

Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

deYoung, Brad

Ecology Action Centre

Fiander, Winston

Fish, Food and Allied Workers

Groupe de travail sur le rétablissement de la morue

Harvey, George

ministère des Pêches et des Océans

Myers, Ransom A.

Teamsters Canada

ANNEXE D
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Municipalité de Bonavista	27/09/2005	45
Betty Fitzgerald, mairesse		
Panel de travailleurs d'usine		
Neville Samson		
Harry Stagg		
Panel de pêcheurs côtiers		46
Pearce Burry		
Hedley Butler		
George Feltham		
Albert Johnson		
Douglas Sweetland		
À titre personnel		
Glen Little		
Rural Rights Boat Owners' Association	28/09/2005	47
Jacob Hunt, vice-président		
À titre personnel		
Don Blackwood, pêcheur commercial		
Gary Monks, pêcheur		
Gilbert Penney, pêcheur commercial		
À tire personnel	29/09/2005	48
Kim Bell, écologiste		
Jeffrey A. Hutchings, professeur de biologie, Chaire de recherche du Canada en conservation marine et en biodiversité		
Barbara Neis, professeure de sociologie		
À titre personnel		49
Glenn Blackwood, directeur général, Institut des pêches et de la marine		
Brad deYoung, professeur en physique et en océanographie physique		
Ransom A. Myers, professeur en biologie		
Conseil pour la conservation des ressources halieutiques	30/09/2005	50
Gabe Gregory, vice-président		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Groupe de travail sur le rétablissement de la morue	30/09/2005	50
Wayne Follett, coprésident		
Mike Samson, coprésident		
Pêches et aquaculture de Terre-Neuve et Labrador		
Tom Dooley, directeur		
À titre personnel		
Tom Rideout, ministre, Transports et des Travaux publics de Terre-Neuve-et-Labrador		
Groupe sur l'industrie, les syndicats et autres groupes d'intérêt		51
David Decker		
Gus Etchegary		
Richard Gill		
Lana Payne		
Fred Winsor		
Ministère des Pêches et des Océans		
Willie Bruce, directeur régional, Gestion des pêches et de l'habitat, Région de Terre-Neuve et Labrador		
Wayne Follett, directeur général régional, région de Terre-Neuve et du Labrador		
Henry Lear, conseiller en programmes, sciences environnementales		
George R. Lilly, écologiste en pêches		
Petty Harbour Fishermen's Co-operative		
Tom Best, président		
Ecology Action Centre	19/10/2005	53
Mark Butler, coordonnateur des programmes relatifs aux habitats marins et directeur interne		
Wayne Eddy, pêcheur, Eastern Passage		
Living Oceans Society		
Dorthea Hangaard, chercheuse en matière de pêches durables		
Catherine Stewart, directrice des campagnes		
Marine Conservation Biology Institute		
Lance Morgan, expert scientifique en chef		
Oceana		
Phil Kline, conseiller principal en politiques des pêches		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'alinéa 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n° 20, 29, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 et 59*)

Respectueusement soumis,

Le président,

Tom Wappel, député

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 23 novembre 2005
(*Séance n°* 59)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 33, dans la pièce 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Tom Wappel, président.

Membres du Comité présents : Raynald Blais, Loyola Hearn, Randy Kamp, Bill Matthews, l'hon. Shawn Murphy, Jean-Yves Roy, Scott Simms, Peter Stoffer et Tom Wappel.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : François Côté, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 8 février 2005, le Comité reprend son examen de la morue du Nord incluant les événements menant à la réduction de la pêche et la défaillance des stocks de se renouveler depuis le moratoire.

Le Comité poursuit son étude d'un projet de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport tel que modifié soit adopté.

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'alinéa 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 copies de ce rapport en format bilingue.

À 17 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité,
James M. Latimer